

RESPONSABILIZAÇÃO PELA COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

Fernando Luiz Abrucio

INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas, o Estado vem passando por um processo de crise e transformação em todo o mundo. Durante um período considerável, a derrocada do antigo modelo estatal foi vista predominantemente sob o prisma da questão econômica — déficit fiscal, fragilidade ante o capital e necessidade de a administração pública reduzir seus custos e aumentar sua eficiência. A partir da década de 1990, começaram a ocorrer mudanças no paradigma reformista orientado para o mercado, primeiro nos países desenvolvidos e, mais recentemente, na América Latina, introduzindo uma perspectiva política sobre a crise e as formas de reconstruir o aparelho estatal. Em outras palavras, essa politização significou discutir os mecanismos de relegitimação do poder público que pudessem dar conta do novo tipo de sociedade que está surgindo.

Além disso, as reformas gerenciais ou pós-burocráticas que ocorreram em alguns países, incluindo experiências germinais na América Latina, apontaram para uma maior autonomia decisória dos altos administradores públicos, tornando mais relevante a questão de sua responsabilização democrática. É neste contexto que a temática da *accountability*, ou responsabilização, incorpora-se ao debate da reforma do Estado.

O grande desafio de tornar mais efetiva a ação governamental só poderá ser equacionado se for restaurada a confiança da população em relação ao Estado. Dessa forma, a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado depende de uma maior autonomia gerencial dos administradores. Para alcançar os dois objetivos, não bastam os instrumentos clássicos de responsabilização. O controle parlamentar, o sistema eleitoral, a fiscalização dos atos da administração continuam sendo essenciais, mas a esses mecanismos devem ser incluídas, e não contrapostas, formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação e no controle sociais. Neste sentido, cabe

mencionar, por exemplo, a responsabilização segundo a lógica dos resultados e a vinculada à contratualização e à competição administrada.

Embora as responsabilizações baseadas no desempenho governamental estejam mais identificadas com a racionalização administrativa, elas são igualmente importantes para responder às demandas da população. Desse modo, rejeita-se a adoção meramente instrumental e administrativa dos mecanismos de contratualização e competência, defendida pela visão neoconservadora da reforma do Estado, cujo objetivo, segundo Nuria Cunill Grau, é “restaurar os fundamentos não políticos da sociedade”. Essa pretendida despolitização vai em direção contrária à republicanização e à democratização do Estado, em nome de valores meramente mercantis que não consideram as temáticas da equidade e da responsabilização (Cunill Grau, 1998; Bresser-Pereira, 1998: capítulo 3).

Distanciando-se tanto da perspectiva neoconservadora como daqueles que defendem a manutenção integral do modelo burocrático clássico¹, o presente trabalho argumenta que as novas responsabilizações por desempenho devem combinar a perspectiva econômica com a política, visando reforçar a *accountability* governamental democrática. Em alguns casos, sobretudo no início de sua implementação, essas formas pós-burocráticas de gestão não responderam satisfatoriamente ao problema da responsabilização; porém, a adoção continuada desses mecanismos nas duas últimas décadas e a reflexão sobre tais experiências têm, cada vez mais, levado à vinculação entre a busca de um melhor desempenho e o reforço da responsabilização da administração pública.

O objetivo deste capítulo é analisar uma dessas novas formas de responsabilização: a responsabilização por competição administrada. Ela faz parte de um conjunto de propostas contidas naquilo que alguns autores têm chamado de reforma gerencial ou pós-burocrática, cujos objetivos gerais são:

- a) a atuação dos órgãos governamentais deve estar baseada em contratos, com os quais o núcleo central do Estado estabelece parâmetros de desempenho às unidades descentralizadas ou aos prestadores de serviços públicos não estatais, que ganham autonomia de gestão mas, ao mesmo tempo, tornam-se mais permeáveis às demandas dos cidadãos;

¹ Os defensores da manutenção do modelo burocrático clássico afirmam que a nova gestão pública dá primazia à economia e à eficiência em relação a outros aspectos do interesse público. De fato, da fase inicial de reformas ao começo dos anos 1990, muitas orientações advindas do modelo pós-burocrático colocaram em segundo plano a responsabilização. Entretanto, de maneiras e intensidades diferenciadas, as experiências nacionais têm apontado para a necessária conjugação da racionalidade administrativa com o reforço dos mecanismos de responsabilização do Poder Público.

- b) os contratos definem os objetivos organizacionais por um período de tempo determinado e as formas de avaliação da agência descentralizada ou do provedor não-estatal. É a passagem de uma administração baseada no controle passo a passo das normas e procedimentos, ensimesmados e distantes dos cidadãos, para uma gestão orientada pelo controle *a posteriori* das políticas, de acordo com o desempenho efetivamente alcançado e mensurado por burocratas — com base nos contratos —, por instrumentos de um *quase-mercado* e pela própria população atingida. A contratualização, neste sentido, é um dos aspectos principais da administração gerencial ou pós-burocrática (cf Barzelay, 1992, Bresser-Pereira, 1998, Holmes & Shand, 1995, e Alford & O'Neill, 1994);
- c) a reforma gerencial tem também como uma de suas características básicas criar uma pluralidade de prestadores de serviços públicos, em contraposição à concepção monopolista vigente no modelo burocrático clássico. O estabelecimento de uma pluralidade de prestadores possibilita, na avaliação de desempenho, substituir contratos detalhados por parâmetros comparativos e, nos casos de prestação de serviço direto ao público, aumentar as opções de escolha por parte dos usuários.

A competição administrada pode ser utilizada no plano interno da administração pública e na concorrência entre provedores, privados ou públicos não-estatais, na prestação direta das políticas. Em relação à responsabilização, a competição administrada obedece, em diferentes formas e graus, a três princípios orientadores. O primeiro é o da lógica da competição, que não se confunde com a mera transposição do mercado à administração pública, pois não utiliza o preço como instrumento básico, tampouco tem no lucro o seu objetivo. Adaptada às peculiaridades da esfera governamental, a lógica da competição manifesta-se de três formas:

- na competição interna do setor público, que sinaliza, por intermédio dos custos e da qualidade, quem deve ser premiado ou qual organismo requer reformulações;
- na construção de um modelo pluralista de provisão de serviços públicos, de modo que a competição seja um dos principais instrumentos para definir a distribuição dos recursos públicos aos melhores gerenciadores dos equipamentos sociais;
- por fim, a concorrência entre os provedores funciona como um mecanismo de *exit*, para utilizar a linguagem de Hirschman (1970), uma vez que a possibilidade de escolha do equipamento social pelo usuário pretende reproduzir em boa medida a situação do consumidor.

O segundo princípio orientador da competição administrada é o da hierarquia burocrática. Neste aspecto, são peças fundamentais os políticos e os altos burocratas que avaliam os resultados alcançados de forma comparativa pelas agências, premiando os melhores e eventualmente punindo os que apresentam pior desempenho ou então buscando encontrar novas formas de estimulá-los em sua performance. Ressalte-se que essa competição e seus instrumentos comparativos ou reguladores são norteados pelo interesse público.

Dadas essas características, a responsabilização por competição administrada não cria um mercado mas um quase mercado, sendo portanto descabidas as críticas segundo as quais a competição administrada introduz uma lógica de mercado no setor público, não levando em consideração suas especificidades. De fato, a literatura tem constatado, por muitas vezes, exageros na orientação econômica da competição administrada, o que leva a privilegiar demasiadamente a redução de custos e a eficiência em detrimento da qualidade, da efetividade e da equidade (Walford, 1996). Quanto a esse aspecto, o importante é ressaltar duas questões: a primeira diz respeito à forma como a reflexão e as ações para resolver tal problema estão acontecendo em diversas experiências, de modo que a administração da competição vem sendo reforçada. A segunda trata de como se deve diferenciar, claramente, a competição administrada das reformas administrativas neoliberais que visam apenas cortar custos e reduzir o Estado à sua mínima expressão.

Não se pode perder de vista a necessidade de manter instrumentos de *quase-mercado* como um dos elementos favorecedores tanto do melhor desempenho governamental como o da responsabilização na administração pública. No que se refere a este segundo aspecto, trata-se de uma medida gerencial que pode garantir eficazmente a responsabilização dos políticos e administradores públicos.

Além desse cenário, tem sido ampliado o número de experiências nas quais se reconhece o direito de os cidadãos interferirem diretamente na avaliação dos prestadores de serviços públicos que estão sob competição. Desse modo, os usuários podem atuar mais decisivamente na concepção e na implementação das políticas públicas — em suma, aumenta-se a responsabilização governamental. É introduzida neste caso uma lógica de *voice*, típica do cidadão, utilizando-se novamente da terminologia de Hirschman (1970). Com base na análise da competição administrada, pretende-se mostrar que não há uma contradição necessária entre a lógica do consumidor — *exit* — e a lógica do cidadão — *voice* —, apesar de haver tensões entre estas duas formas de controle público em determinados momentos.

A existência desses três princípios orientadores realça a característica híbrida da competição administrada, singularidade que torna ainda mais relevante o estudo dessa forma de responsabilização. Como conseguir manter um *mix* entre estes

princípios orientadores, sob diversas condições sociais, é o grande desafio atual da competição administrada (Exworthy, Powell & Mohan, 1999; Rhodes, 1997).

Neste capítulo, iremos discutir as origens, as qualidades e os problemas conceituais e empíricos da competição administrada, bem como suas perspectivas futuras sob o aspecto da responsabilização. Este texto tem uma peculiaridade em relação aos demais deste volume: praticamente não há experiências bem documentadas de utilização da competição administrada no setor público latino-americano, tampouco um debate a respeito da possibilidade de implementá-la na região. Na realidade, a adoção mais planejada da competição administrada tem sido praticada, basicamente, no mundo anglo-saxão — especialmente na Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e, em menor escala, nos EUA —, embora haja algumas experiências registradas em outros países, notadamente na Dinamarca e na Holanda. Por esta razão, optamos, em primeiro lugar, por uma análise teórica dos resultados deste mecanismo de responsabilização nos países em que foi implementado, para depois mostrar se as condições latino-americanas favorecem ou não a utilização da responsabilização por competição administrada.

O trabalho é complementado pelo breve estudo de duas experiências brasileiras que retratam bem as dificuldades típicas que a competição administrada pode enfrentar na América Latina. Primeiro, analisamos rapidamente um caso de competição interna no setor público, na área de seguridade social. A seguir, tomamos uma experiência de política de saúde — o chamado PAS, plano de assistência médica montado pela prefeitura de São Paulo — para mostrarmos quais os obstáculos que podem surgir na introdução de quase-mercados na provisão de serviços públicos.

No final, o enfoque é direcionado para as possíveis relações que podem ocorrer nos países latino-americanos entre a responsabilização por competição administrada e outros mecanismos de responsabilização. Como ressaltado na introdução do livro, é fundamental entender não só cada forma de responsabilização em particular, mas sobretudo a interconexão entre elas, em suas tensões e complementaridades.

1. ORIGEM E EVOLUÇÃO DA COMPETIÇÃO ADMINISTRADA: ASPECTOS TEÓRICOS E EMPÍRICOS

O objetivo desta seção é descrever e analisar a origem e o funcionamento dos principais mecanismos de competição administrada. São duas as formas de competição administrada estudadas neste texto: a competição entre os órgãos da

administração pública e a concorrência entre diferentes provedores de serviços públicos, podendo esta última ser realizada por agentes públicos não-estatais ou por agentes privados. A opção conceitual foi a de destacar cada uma das formas de manifestação da competição administrada e deter-se mais na sua atuação como instrumento de responsabilização na prestação de serviços públicos.

Habitualmente, a junção dessas formas não é estabelecida pela literatura sobre o assunto², mas justificamos tal escolha porque, a despeito de suas diferenças, esses instrumentos são movidos por uma preocupação geral comum: a tentativa de modificar algumas das características do modelo burocrático clássico com a introdução da lógica de competição combinada com os princípios da hierarquia e, cada vez mais, por meio da participação da população no controle das ações governamentais. Em suma, em menor ou maior grau, a competição administrada é um mecanismo híbrido de responsabilização.

A concepção de competição administrada adotada, portanto, distancia-se da forma como alguns críticos identificam-na. Cabe neste estudo, de forma pormenorizada, contextualizar e definir claramente o significado da introdução dos mecanismos competitivos, de modo a evitar as interpretações errôneas deste fenômeno, presentes tanto entre os defensores do modelo burocrático clássico como entre os neoliberais e privatistas.

Consideremos, em primeiro lugar, que o estabelecimento da competição administrada não significa a privatização das atividades estatais. Qualquer que seja a sua manifestação, o Estado continua presente como financiador e responsável último, além de a sua meta orientadora ser o interesse público, e não a maximização do lucro individual e privado.

Um bom exemplo disso são as propostas da primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher, considerada o maior símbolo de liderança neoliberal, para introduzir a competição administrada no sistema público de saúde — National Health Service (NHS). Essas propostas não estiveram em momento algum vinculadas à privatização efetiva desse setor — até porque tais propostas não teriam apoio político nem dos conservadores, cientes do orgulho dos ingleses em relação ao caráter público do seu sistema de saúde. Ao contrário, o financiamento público, o reforço das funções estatais normatizadoras e fiscalizadoras, a manutenção da idéia de universalização do sistema e o modelo

² Mello, Costa & Silva (1999:11) destacam a utilização de diversos nomes para variantes da competição administrada: *managed markets* (mercado administrado), *public competition* (competição dentro do setor público), *consumer choice-vouchers* (modelo de escolha do consumidor) e quase mercados. Embora haja diferenças, mesmo que pequenas, entre estes conceitos, optou-se por englobar tudo numa única forma — competição administrada —, facilitando a compreensão dos objetivos gerais.

de pagador único (*single payer*) deram ao Estado forte poder regulatório (Mello, Costa & Silva, 1999:6).

O repasse da execução dos serviços públicos a entes não-estatais — privados ou públicos — e o incentivo à competição entre eles também não redundam numa “forma disfarçada de privatização”, como apontam alguns analistas. Isso porque, como o relatado anteriormente, o financiamento público e o controle estatal continuam sendo peças centrais. Com base novamente na competição administrada no NHS, paradigma na literatura comparada sobre este assunto, constata-se que a porcentagem referente ao gasto público com saúde na Inglaterra — 83% das despesas totais neste setor — é uma das mais elevadas entre os países da OCDE, não obstante a proporção de gasto com saúde em relação ao PIB ser baixa (6,6%) em comparação à média do países desenvolvidos, que é de 7,8%, conforme dados de 1993 (Ferlie et alii, 1999:76). Em resumo, a introdução da competição administrada manteve o setor público como o principal responsável pela política de saúde na Inglaterra.

A experiência internacional na área da competição administrada revela também o papel estratégico do controle estatal. Segundo o Relatório do Banco Mundial de 1997, o aumento bem-sucedido do uso de mecanismos de quase mercado na prestação de serviços públicos deve estar acompanhado de uma efetiva capacidade reguladora governamental (Banco Mundial, 1997:92). Neste sentido, o objetivo da competição administrada, em termos típico-ideais, não é implementar integralmente a lógica de mercado.

Muitas das críticas à competição administrada advêm de uma contraposição rígida entre Estado e mercado, por um lado, e da defesa do *modus operandi* burocrático clássico e do setor público como único provedor dos bens públicos, por outro. A mercantilização do aparelho estatal pode, na realidade, resultar não da introdução de instrumentos baseados numa lógica de quase-mercado, mas da própria expansão das atividades executadas diretamente pelo governo e das normas burocráticas. O comportamento *rent-seeking* detectado pelos autores do *Public Choice*, por exemplo, mostra como políticos e burocratas podem aumentar o conjunto de regras e intervenções estatais em nome de interesses privados³. Esta não é a única e nem a melhor explicação para este fenômeno, porém comprova, ao menos, como não é necessariamente linear e positiva a relação entre a ação burocrática estatal e os fins públicos.

Com base em outra linha de argumento, o importante estudo comparativo de Evans (1993) ressalta igualmente que o predomínio de uma lógica puramente

³Sobre a teoria do *rent-seeking*, ver, entre os principais, Buchanan, Tollison & Tullock (orgs.), 1980; e Niskanen (1971).

mercantil no âmbito estatal pode florescer concomitantemente ao incremento de suas atividades. Neste caso, a noção de público é substituída pela vigência do patrimonialismo na esfera governamental. O exemplo extremo retratado por Evans é o do Zaire, hoje Congo, ao longo da ditadura de Joseph Mobutu⁴.

Só que, ao contrário dos autores do *Public Choice*, Peter Evans afirma que somente um Estado com forte capacidade institucional pode garantir o combate ao comportamento *rent-seeking* (Evans, 1993:121). Ainda em contraposição às teorias neo-utilitaristas, que defendem a redução ao mínimo da atuação estatal como forma de evitar o comportamento promíscuo e predatório entre políticos, burocratas e setor privado, Evans acredita que o setor público e o mercado não podem ser vistos como antípodas, e que a melhor resposta para garantir a publicização é a chamada “autonomia inserida” (*embedded autonomy*), isto é, um imbricamento entre a burocracia pública e os agentes privados.

Portanto, existem aspectos problemáticos nos pressupostos dos defensores do modelo burocrático clássico em sua forma pura, que afetam as críticas relacionadas com a introdução de mecanismos de quase-mercado no setor público. Entretanto, a discussão que forneceu o primeiro embasamento às propostas de competição administrada partiu de equívoco contrário: o da superioridade da lógica de mercado sobre a burocrática. A bancarrota da prefeitura de Nova York, em 1975, foi o marco de uma nova visão sobre a administração pública, extremamente negativa em relação à burocracia e favorável à adoção da privatização e/ou da utilização da lógica de mercado para gerenciar o setor público (Caiden, 1991:27). Este fenômeno ocorria concomitantemente aos primeiros sinais da crise fiscal do Estado, que deixava ainda mais expostas as falhas do modelo burocrático, abrindo o caminho para o surgimento de uma visão neoliberal e privatista a respeito do setor público. Do final da década de 1970 até meados da década de 1980, esse foi o discurso hegemônico no mundo anglo-saxão, gerando um sentimento antiburocrático que Kaufman (1981) descreveu como uma epidemia generalizada.

Ao longo de sua hegemonia, contudo, esse discurso foi sofrendo uma série de críticas e oposições, além de nunca ter sido assumido integralmente, na prática, nos países desenvolvidos. Isso se deveu, em primeiro lugar, à necessidade de manter os gastos públicos num patamar muito mais alto do que desejam

⁴ Utilizando-se de uma frase do próprio Mobutu, Evans avaliou como o crescimento do Estado do Zaire significou sua mercantilização. Disse o ditador Joseph Mobutu: “Tudo é para vender, tudo é comprado em nosso país. E nesse tráfico, possuir qualquer fatia de poder público constitui um verdadeiro instrumento de troca, que pode ser convertido em aquisição ilícita de dinheiro ou outros bens” (Evans, 1993:120).

os defensores da redução do poder do Estado ao nível mínimo. As mudanças demográficas e seus reflexos na Previdência e a reação política contra um desmanche completo das políticas de *Welfare*, especialmente na Europa, mostraram que, sob regimes democráticos consolidados e marcados por um período de crescente ampliação do bem-estar individual e coletivo, como foram os anos dourados do pós-guerra, é pouco provável a implementação da agenda neoliberal em sua totalidade.

A Nova Zelândia, que é tida como modelo de implementação dessa agenda neoliberal, não deixou que o “mercado auto-regulado” resolvesse por si só o problema do bem-estar social; ao contrário, entre 1980 e 1994, a porcentagem dos gastos com serviços sociais em relação à despesa total cresceu de 57% para 69,1% (Carvalho, 1997:23)⁵. A tabela abaixo especifica a relação dos gastos públicos e seu peso no PIB, demonstrando cabalmente como na OCDE não houve diminuição drástica das despesas estatais.

Tabela 1
Gastos públicos em proporção ao PIB em alguns países da OCDE

Países	1970	1975	1985	1995
Alemanha	38,3	48,4	47,0	49,5
Austrália	-	31,4	36,5	36,9
Canadá	33,5	38,5	45,3	46,5
França	38,5	43,4	52,1	53,7
Itália	33,0	41,5	51,2	51,8
Japão	19,0	26,8	31,6	35,4
Holanda	41,6	50,4	57,1	52,3
Espanha	21,6	24,3	41,2	44,8
Suécia	42,8	48,4	63,3	66,0
Reino Unido	36,7	44,4	44,0	43,3
Estados Unidos	30,0	32,8	32,9	33,2
MÉDIA	30,5	39,12	45,65	46,67

Fonte: OCDE, 1998.

⁵ Outro país do mundo anglo-saxão que foi tratado pela literatura como realizador típico de reformas de mercado é a Austrália. Lá, houve um fenômeno semelhante ao caso neozelandês: os gastos com serviços sociais em relação à despesa total aumentaram de 45,5%, em 1980, para 57,5%, em 1994 (Carvalho, 1997:23). O que tornou paradigmáticos estes casos, em relação aos dos ingleses e dos holandeses, foi a mudança na forma de provisão dos serviços públicos, acabando com o monopólio estatal na oferta e criando, em diversos graus e maneiras, a competição administrada. Analisaremos este ponto mais adiante.

A manutenção dos gastos públicos praticamente no mesmo patamar não significa a permanência do tipo de Estado e de burocracia que vigoraram nos anos dourados do pós-guerra. Como já foi destacado na introdução do livro, houve uma mudança qualitativa no perfil de atuação e gerenciamento do setor público, em prol de uma gestão pós-burocrática. No entanto, tal transformação não levou à reprodução da lógica do setor privado nas atividades governamentais. Neste ponto, está o segundo erro do argumento privatista prevalecente no momento inicial dos processos de reforma do Estado no mundo anglo-saxão: vangloriar o mercado como ente auto-regulamentado e sempre virtuoso que poderia ser utilizado como instrumento superior de coordenação pelos governos.

A falácia deste argumento já está no pressuposto de funcionamento ideal para o mercado. A competição e a informação completas, como vários autores de diversas linhas ideológicas comprovaram, não existem em diversas situações. Além disso, as externalidades produzidas pelos mecanismos mercantis não podem ser corrigidas pelos mesmos mecanismos. Acrescentemos, ainda, a necessidade de valores extramercado — ou, nos termos de Durkheim, elementos não-contratuais dos contratos —, que são indispensáveis para o funcionamento da uma boa competição econômica, como enfatizam corretamente tanto a tradição sociológica clássica — que tem Max Weber como seu maior expoente — como a nova sociologia econômica⁶. Robert Kuttner (1996) resume bem o papel desses valores extramercado para a sobrevivência e o funcionamento “saúdável” desse segmento da economia de mercado:

“Em certo sentido, é o mercado que tira vantagem dos valores extramercado que tornam nossa sociedade de mercado suportável, temperando o oportunismo incansável recomendado pelo modelo de mercado. Normas de civilidade são um bem público. Sem elas, o mundo degeneraria numa sociedade de suspeita mútua permanente [...] Em vez de um mundo comercial relativamente prazeroso, precisaríamos nos manter em guarda permanente contra achaques. As falências proliferariam. Os bancos teriam que cobrar juros mais altos para compensar o oportunismo generalizado. Garantias explícitas teriam que ser formuladas para cada transação [...] O aperto de mãos se tornaria inútil [...] Essa é a distopia que os privatistas recomendam”⁷.

⁶ Entre os autores da nova sociologia econômica que analisam as bases extramercantis do mercado, podemos destacar White (1981) e Podolny (1992).

⁷ Kuttner (1996:99). A situação descrita por Kuttner não está muito longe da vivida pela Rússia atualmente, onde o fim do socialismo, autoritário e ineficiente, gerou a expectativa de que em seu lugar naturalmente surgiriam o mercado capitalista e a democracia. Ao contrário, a ausência de valores pré-contratuais resultou no império das máfias, diametralmente contrárias à idéia da competição de mercado.

Além do mais, mesmo em relação à sua qualidade mais destacada, que é a eficiência na locação de recursos, o mercado não a garante naturalmente, pois suas falhas e insuficiências são obstáculos para a concretização desse resultado econômico (Bresser-Pereira, 1998:32). Paradoxalmente, a intervenção estatal, diferenciada em cada momento histórico, é essencial para que a competição de mercado resulte em eficiência.

Não obstante os pressupostos do mercado não se confirmarem integralmente na esfera privada, entre o fim da década de 1970 e meados da década de 1980 — ou, em alguns países, até o início dos anos de 1990 —, foi muito forte a visão baseada na defesa da transferência das funções e atividades estatais para entes privados, a fim de tornar mais eficientes essas atividades estatais aplicando melhor os impostos pagos pelos contribuintes. A privatização, a redução do tamanho do Estado — *rolling back the State*, de acordo com o lema de Margareth Thatcher — e a ineficácia intrínseca do Estado dominavam esse discurso, com as vantagens da administração privada sendo comparadas com as patologias da administração pública⁸. No entanto, o que de fato acontecia não confirmava esta teoria. Em importante estudo acerca das formas de relacionamento e contratação que os governos norte-americanos realizam com o setor privado, Kettl constatou que: “(...)a despeito do entusiasmo pelo governo empreendedor e pela privatização, os mais egrégios casos de desperdício, fraude e abuso nos programas governamentais têm frequentemente envolvido uma atividade gananciosa, corrupta e muitas vezes criminal por parte de parceiros privados do governo — bem como a fragilidade administrativa do governo para detectar e corrigir esses [mesmos] problemas” (Kettl, 1993:5).

Os reparos à visão neoliberal e privatista de reforma do Estado servem para contextualizar a discussão e a implementação de instrumentos competitivos no setor público, e não para negá-los. O fato é que a introdução desses instrumentos tem sido fundamental para melhorar o desempenho e a responsabilização governamentais. Os mecanismos competitivos e a lógica de quase-mercado foram introduzidos concomitantemente a um modelo administrativo pós-burocrático voltado cada vez mais às demandas dos cidadãos e ao fortalecimento das funções regulatórias do Estado. Conflitos, críticas e revisões da forma de implementação também estiveram presentes, mas o balanço final, como veremos a seguir, aponta para o reconhecimento da grande importância da competição administrada na nova gestão pública.

⁸ A ilusão da supremacia da administração privada sobre a pública é rechaçada por Gerald Caiden (1991). Segundo o autor, “as organizações — públicas e não públicas — sofrem de muitas ‘patologias burocráticas’ [...] e por isso necessitam de freqüentes tratamentos”, não sendo o setor privado, portanto, imune a tais problemas (Caiden, 1991:32).

É neste contexto que podemos entender melhor a importância dos mecanismos competitivos na administração pública. Sua primeira forma de atuação, ainda que não se possa enquadrá-la como competição administrada *stricto sensu*, é o incentivo à concorrência entre os fornecedores de bens e serviços ao setor público. Vivemos uma era de ampliação dos serviços públicos e de complexidades das atividades estatais, na qual o setor público vai precisar cada vez mais de prestadores privados para subsidiar ou complementar sua atuação.

No que tange às compras governamentais, estas envolvem um volume crescente de recursos em todo o mundo. Esse setor tem sido historicamente marcado pela corrupção e pelo desperdício. O aperfeiçoamento do desenho institucional das licitações é a peça-chave para modificar a atuação do setor público nesta área⁹. E aqui entram os mecanismos competitivos: quanto mais for incentivada a concorrência entre os fornecedores, mediante instrumentos transparentes de coleta e distribuição de informações quanto ao preço e à qualidade, mais chances há de tornar econômico (gastar menos), eficiente (fazer mais com menos) e efetivo (atingir com qualidade o objetivo almejado) o processo de compras governamentais.

Para incentivar a competição entre os agentes privados responsáveis pelo fornecimento de bens aos governos, é preciso que os instrumentos licitatórios caminhem no sentido da desburocratização e flexibilização das regras. O objetivo dessa medida é, juntamente com o aumento da transparência e da simplicidade do processo, elevar o número de candidatos em uma concorrência. Com efeito, espera-se quebrar os “cartórios” e as máfias privadas que normalmente são beneficiados por meio de relações privilegiadas com políticos e/ou burocratas para vender seus produtos, muitas vezes com preços mais altos, em outras vezes realizando péssimos serviços e, no limite, recebendo sem, na realidade, ter cumprido o serviço contratado.

O aumento da competição nas compras governamentais vai depender fundamentalmente da transparência e da possibilidade de controle social ou procedimental — seja judicial, seja realizado por um Tribunal de Contas ou Auditoria Financeira independente — sobre essa atividade. Caso contrário, a competição pode ser falsa, representando na verdade a criação de “uma competição para poucos”. Neste ponto fica claro como, em vez da incompatibilidade, a junção das formas de responsabilização — por competição adminis-

⁹ As licitações, tomadas como sinalizadores competitivos e instrumentos de controle da população sobre as compras governamentais, vêm ganhando importância no mundo desenvolvido. Sobre os casos inglês e norte-americano, ver Reh fuss (1991).

trada com o controle social ou procedimental — é um elemento estratégico na nova gestão pública.

Nos processos de privatização, terceirização e concessão de serviços públicos, que vêm ganhando relevância desde o início da década de 1980, a questão dos mecanismos competitivos também está presente. Primeiro porque, mesmo sem atuar diretamente na execução, a responsabilidade em relação aos resultados continua sendo do Estado. Para garantir a efetividade dos serviços, o setor público deve instaurar mecanismos de competição para estimular a busca do melhor desempenho e, sobretudo, para evitar o monopólio, tendencialmente marcado pela ineficiência.

Além disso, o monopólio resulta em uma concentração de atividades e informações e na impossibilidade de escolher um outro provedor, de modo que a burocracia, os políticos e os cidadãos perdem boa parte da capacidade de controle público. Em outras palavras, o monopólio envolvendo serviços públicos constitui obstáculo à efetivação da responsabilização.

O êxito dos mecanismos competitivos utilizados nessas relações entre o setor público e os entes privados deriva, em grande parte, da capacidade regulatória dos governos. Como bem argumenta Donald Kettl, “as relações do governo com o setor privado não são auto-administradas e, portanto, requerem, antes de tudo, uma administração ativa por parte de um governo forte e competente” (Kettl, 1993:6). Ainda de acordo com o autor, essa capacidade ativa do governo para atuar nas organizações privadas com as quais trabalha pode ser denominada de *smart buyer*, a partir da qual o governo deve saber como comprar bens e serviços. Caso seja incompetente em sua função de *smart buyer*, o Estado inevitavelmente sacrificará sua soberania em relação ao mercado. É a qualidade de *smart buyer* que pode assegurar o interesse público na relação do governo com o setor privado (Kettl, 1993:17).

Fortalecida sua capacidade regulatória, o governo pode incentivar a competição para combater os monopólios e buscar uma maior eficiência nos bens e serviços que conceda ou adquira do mercado, como reconhece e enfatiza um dos mais consistentes críticos do modelo privatista, Robert Kuttner (1996). No entanto, o autor ressalta o problema de a competição por vezes basear-se apenas em uma visão ideológica que propugna a ineficiência congênita do Estado e, por conseguinte, as qualidades intrínsecas do setor privado, levando tal raciocínio a conseqüências indesejáveis do ponto de vista público.

“A idéia de introduzir a concorrência no setor público é, de modo geral, salutar, mas a concorrência pode ter um significado ideológico e se seu propósito é incrementar a eficiência, e outro, muito diferente, se a intenção é apenas retirar do governo recursos necessários. Cada vez mais o governo depende de

empresas privadas contratadas para conduzir programas públicos em territórios variados tais como a coleta de lixo, os serviços sociais e a administração de presídios. Diversos críticos das iniciativas de privatização tornaram claro que as eficiências proclamadas são dissipadas quando o governo perde sua competência básica de supervisionar a empresa contratada; isso faz com que o monopólio público seja meramente substituído por um monopólio privado *de facto*” (Kuttner, 1996: 448-449).

Em resumo, a competição em serviços ou bens fornecidos pelo setor privado pode se tornar um mecanismo fundamental para a melhoria do desempenho e da responsabilização governamentais se, e apenas se, for estabelecida num ambiente realmente competitivo, e isso somente ocorre com a interferência do Estado, agora em uma linha de ação mais reguladora e normatizadora do que executora¹⁰.

Os mecanismos descritos anteriormente fazem parte de um conjunto maior de medidas em que a competição é utilizada como instrumento central da nova gestão pública. Porém, a concorrência mais estritamente identificada como competição administrada é dividida em dois grupos: a realizada internamente ao setor público e a caracterizada pelo pluralismo de provedores de serviços públicos, podendo a prestação destes ser feita por entes estatais, públicos não-estatais e privados. Em ambos os grupos, há uma combinação dos princípios da autoridade hierárquica com o da concorrência, sendo que, em maior grau, na competição administrativa envolvendo a prestação direta de serviço pode haver ainda — e cada vez mais tem se caminhado neste sentido — a interferência direta dos cidadãos. Por esta razão, podemos colocar a competição administrada vinculada ao pluralismo de prestadores de serviço público inserida no que Bradach & Eccles (1989) chamam de um modo plural de governança (*plural mode of governance*).

A primeira forma de competição administrada, realizada exclusivamente no plano interno do setor público, ganhou destaque à medida em que os métodos gerenciais de controle *a posteriori* dos resultados foram obtendo espaço na administração pública. Entre as principais mudanças que propicia-

¹⁰ Em estudo sobre a contratação de entes privados pelos governos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, John Rehfuss afirma que “a contratação externa não funcionará sem contratadores qualificados. Por isso, deve existir um forte setor privado e, ademais, deve haver contratadores qualificados em cada área funcional em que a administração pública pretenda contratar serviços. No Reino Unido, embora os próprios órgãos públicos ganhem a maioria das licitações, a existência de contratados da iniciativa privada os têm obrigado a ser [mais] competitivos” (Rehfuss, 1991:192).

ram a implementação desse tipo de competição administrada, estão a adoção de índices e avaliações de resultados como parâmetros básicos da ação administrativa; a flexibilização na gestão de pessoal, inclusive em termos de pagamento¹¹; o repasse de poderes dos órgãos centrais às unidades descentralizadas e do topo da organização às gerências intermediárias (*empowerment*); a introdução de uma cultura mais voltada à satisfação de metas públicas do que à observância de regras na maioria das vezes ensimesmadas; e, especialmente, a contratualização da administração pública, definida pela autonomia e pelo aumento da responsabilidade de cada agência segundo objetivos claramente definidos. O aspecto que sintetiza esse conjunto de transformações organizacionais e que torna importante o uso da competição administrada interna é a orientação pelo desempenho, seja para modernizar e racionalizar a máquina pública, seja para responder de maneira mais satisfatória à sociedade, ao contrário do que se fazia com a aplicação do modelo burocrático clássico.

A competição administrada interna do setor público é similar à que ocorre há um bom tempo na iniciativa privada. Por meio dela, as diversas unidades competem entre si e, com base na comparação em relação às metas atingidas, há premiações, eventuais punições ou são repensadas as formas de alcançar os desempenhos desejados. Países como Nova Zelândia, Estados Unidos, Austrália e Reino Unido estão fazendo uso de tal expediente.

Para que se efetive o uso desse instrumento, devem existir, em primeiro lugar, regras que estabeleçam o que é e como será a competição entre os órgãos, bem como o propósito dessa medida. A literatura tem demonstrado que a competição na esfera governamental não pode ser levada ao ponto de provocar um conflito que mine a cooperação entre os órgãos, e nem resultar numa fragmentação exagerada das atividades, prejudicando a coordenação das políticas. A competição deve se constituir como estímulo e sinalizador para a busca de melhor desempenho, e não apenas uma mera forma de estabelecer um ranking entre as agências. Somente com essa postura pode-se instituir a competição administrada também como um mecanismo de aprendizagem organizacional, abrindo o caminho para a criação de uma nova cultura administrativa, que se distancie tanto das amarras procedimentais do modelo burocrático, como da perspectiva apenas punitiva, baseada na transposição de certas técnicas privadas prevaletentes em boa parte das duas últimas décadas do século XX, tal como aconteceu com a utilização desastrosa da reengenharia.

¹¹ Sobre o impacto da flexibilização administrativa em alguns países desenvolvidos, ver OCDE (1998).

Essa nova cultura administrativa faz com que a competição seja um instrumento fundamental para aprender com os erros e encontrar melhores soluções¹².

A comparação entre as metas atingidas é o segundo aspecto importante. Ressaltamos que tais metas devem responder ao interesse público como um todo. A advertência deriva da constatação de que a ênfase inicial da competição administrada foi demasiadamente voltada à economia e à eficiência (Hoggett, 1996). Isto ocorreu, em parte, devido a um contexto ideológico marcado pela preocupação com o ajuste fiscal e também porque normalmente tomou-se o desempenho em si, isolando-o de sua vinculação intrínseca com os objetivos publicamente definidos (Caiden, 1991:30). A mudança nessa orientação mais econômica da gestão pública adveio da visão mais voltada às demandas do cidadão, que ganhou força a partir da metade da década de 1980, nos contextos nacionais mais diferenciados, como o inglês e o francês (Trosa, 1995).

Tal mudança de orientação administrativa, em favor de uma participação mais ativa da população na definição dos objetivos do setor público, também atinge a competição administrada no plano interno do setor público, por vezes diretamente, quando envolve a prestação de serviço público, e às vezes de forma indireta nos casos em que a transparência dos resultados mensurados pela competição é uma peça-chave para a informação dos cidadãos a respeito das atividades governamentais. Esse último aspecto deve ser frisado: a competição administrada interna no setor público, aliada à transparência governamental, melhora potencialmente a capacidade dos indivíduos para concretizar a *accountability* vertical em momentos eleitorais. As formas de responsabilização, neste caso, estão interligadas, podendo resultar num círculo virtuoso.

Mas se a introdução da concorrência entre as agências estatais for concebida somente como instrumento administrativo, poderá incorrer-se num problema característico do modelo burocrático clássico: a criação de mecanismos para melhorar a gestão, preocupação que também norteava o planejamento centralizado, porém sem responder efetivamente às demandas do público. O resultado, portanto, seria ignorar ou reduzir o alcance da questão da responsabilização em relação à

¹² A importância do aprendizado organizacional como um dos elementos da nova gestão pública encontra-se em Ranson & Stewart (1994) e Clark (1993). Embora a tradição da qual provém a idéia de competição administrada seja de uma linha diferente da escola que fundou a idéia de *learning organization*, é possível pensar tal mecanismo de responsabilização como uma maneira de adaptar e aprimorar a atuação das agências e dos funcionários do setor público em conexão com as demandas da população, criando assim uma nova cultura administrativa.

competição administrada. Passar de uma administração baseada em procedimentos para outra vinculada aos resultados não basta para que a administração pública recupere a confiança e a capacidade de envolvimento da sociedade para a ação coletiva, aspecto central no atual processo de reformas.

A segunda forma de competição administrada ultrapassa os limites internos da estrutura administrativa estatal, e é utilizada em diversos serviços públicos, com destaque para as áreas de educação, saúde e assistência social, sendo também, em menor medida, experimentada em outras áreas (Ferlie et alii, 1999: 98-114)¹³. Suas características gerais são as seguintes:

- a) Forma plural de provisão dos serviços públicos, rompendo com o monopólio que marcava a prestação no modelo burocrático clássico. Este pluralismo institucional, como o define Clarke (1993:20), pode conter agentes estatais, públicos não-estatais, privados ou mesmo a gestão realizada pela própria comunidade, como no caso dos pais e mestres que gerenciam escolas. Aqui, ao contrário da competição interna que é fechada no setor público, o objetivo é envolver atores externos ao Estado, quer seja para que efetivamente se repasse a gestão, quer seja para criar um ambiente competitivo, mesmo quando o serviço é realizado por um ente estatal, ponto ressaltado por Rehfuss (1991).
- b) Realização simultânea de processos de autonomização/descentralização daqueles que vão executar os serviços com o reforço da coordenação/centralização daqueles que vão regulá-lo. É o que Paul Hoggett denomina de princípio da autonomia regulada (*principle of regulated autonomy*) (Hoggett, 1996:24).
- c) A gestão é orientada por princípios de quase-mercado, que introduz elementos de competição entre provedores, mediados ou não por “compradores” estatais dos serviços, mas cuja última coordenação é feita por agências governamentais; daí a afirmação corrente de que a competição administrada é uma mistura de princípios de autoridade/hierarquia e concorrência/quase mercado (Deakin & Walsh, 1996:36; e Newberry & Barnett: 1999:3). Conclui-se, portanto, que a competição administrada não significa a simples transposição da lógica do mercado para o setor público.
- d) A competição administrada tem como pedra de toque o financiamento público básico dos serviços, embora por vezes possam ocorrer formas de obtenção extra de recursos. Assim, mais uma vez, o aspecto central é que a lógica do lucro não é a que orienta a competição administrada.

¹³ Ferlie et alii (1999) dá os exemplos de competição administrada na BBC e nos serviços penitenciários do Reino Unido.

e) Além da competição em si, o princípio mais importante é o da possibilidade de o usuário dos serviços, situado na posição arquetípica do consumidor, poder escolher e mudar de provedor caso esteja insatisfeito — é o comportamento de *exit*, no sentido de Hirschman (1970). A competição permite, neste caso, que a administração pública responda mais às demandas da população do que fazia no modelo burocrático clássico. À lógica do consumidor foi agregada, em maior ou menor grau dependendo do país e do tipo de política pública, uma série de instrumentos de participação dos usuários no controle e na gestão dos serviços, incorporando também a figura do cidadão para este mecanismo de responsabilização.

A caracterização geral da competição administrada realça sua capacidade de atuar como forma de responsabilização híbrida, abarcando mecanismos político burocráticos de autoridade, por meio da coordenação e regulação governamentais; mecanismos de quase-mercado, mediante a competição dos provedores pelos consumidores dos serviços e, por conseguinte, pelos recursos públicos que os sustentam; e, ainda, mecanismos de participação social, que aproximam a figura do consumidor da do cidadão. Todavia, dessa concepção às diversas formas pelas quais foi implementada a competição administrada, houve caminhos tortuosos, além de perguntas que não têm ainda uma resposta satisfatória. O aprendizado em relação aos problemas gerados com a aplicação da responsabilização pela competição administrada nos países desenvolvidos é fundamental para, depois, analisarmos sua possível utilização na América Latina.

As primeiras experiências com a competição administrada nos serviços públicos ocorreram no setor educacional, no Reino Unido, nos EUA e na Holanda, a despeito de a aplicação sobre a qual há mais literatura teórica e empírica, além de ter sido a que envolveu um debate público mais intenso, tenha sido a da área de saúde, a partir das reformas no *National Health Service* e suas transposições para os casos da Nova Zelândia e da Austrália.

Devemos de antemão explicar a diferença básica entre a competição administrada na educação e na saúde: no primeiro caso, o quase-mercado é estruturado, geralmente, numa relação direta entre o prestador do serviço e o usuário final, ao passo que no segundo, há uma separação entre o comprador e o provedor dos serviços, de modo que a sinalização dos consumidores em relação à política pública oferecida seja mediada por um ente — o comprador (*purchaser*) — que repassará o dinheiro àqueles prestadores que oferecerem melhores serviços (Hoggett, 1996:12). Tal diferenciação fica ainda mais evidente no modelo inglês, principal paradigma da competição administrada. Comentando a experiência inglesa, Mello, Costa & Silva observaram:

“No caso da saúde, as escolhas obedecem à avaliação das necessidades de

saúde, em um distrito sanitário, realizada pelas DHAs [compradores de serviços], introduzindo-se nesse caso um elemento de planejamento que é estranho ao mercado” (Mello, Costa & Silva: 1999:10).

É por essa razão que a competição administrada na educação gerou uma mudança mais radical em direção à reprodução da situação do consumidor, “porque os provedores (as escolas) estão individualizados e as decisões são tomadas pelas famílias (Mello, Costa & Silva: 1999:10). Retomando o caso do Reino Unido como exemplo, pode-se afirmar que “os pais desempenham um papel mais determinante nas reformas educacionais do que poderiam ter os pacientes do NHS ou os clientes da assistência social” (Ferlie et alii, 1999:108). A participação dos pais e sua influência no mecanismo de competição administrada é assim descrita por Ferlie et alii (1999):

“No todo, [os pais] são capazes de impulsionar uma mudança da forma organizacional (esquema de manutenção das subvenções). Eles continuam representados nos conselhos de dirigentes. Seus desejos não são filtrados por meio de terceiros, diferentemente dos clínicos gerais ordenadores de despesas ou das agências distritais de saúde [do *National Health Service*]. Suas decisões relativas a vagas podem pressionar bastante uma escola a mudar. Embora a abrangência em relação à escolha entre escolas ainda seja limitada, há muito mais escolas em uma localidade do que hospitais e, portanto, potencial [maior] para formas essencialmente locais de competição” (Ferlie et alii, 1999:108).

O processo de competição administrada na educação teve início na Grã-Bretanha com o Education Reform Act, de 1988, que delegou mais poderes ao comando das escolas, aumentou o poder de escolha dos pais, incentivou a competição — uma vez que as escolas recebem recursos proporcionais ao número de alunos que consigam atrair — e possibilitou que os estabelecimentos escolares se desvinculassem da agência educacional local, transferindo-se para o sistema de subvenções, marcado pela maior independência pedagógica e o recebimento de recursos *per capita* — o chamado *local managed school*¹⁴. Este seria o cume da autonomização escolar que incentivaria mais profundamente tanto a competição administrada como capacidade de *exit* das famílias. No entanto, segundo o estudo citado por Ferlie, apenas uma pequena parcela das escolas rumou para o *status* de maior autonomia subvencionada.

O enfoque inicial da competição administrada nas escolas inglesas foi a busca da eficiência, pois o objetivo com a concorrência e com a sinalização de *exit* dos pais era diminuir o desperdício do sistema. À medida que a reforma foi sendo implementada, a participação dos pais e funcionários do sistema escolar

¹⁴ Sobre as reformas no sistema educacional inglês, ver Bartlett (1993) e Ferlie et alii (1999).

direcionou as mudanças também para o lado da participação¹⁵. O estudo de Levacic (1994) mostra que houve, sim, um aumento da eficiência das escolas administradas localmente sob o sistema de competição inglês. Tal avanço, no entanto, não torna o sistema competitivo na educação imune a críticas. Nessa linha, um bom exemplo é o livro organizado por Geoffrey Walford analisando nove países que implementaram reformas educacionais com características de quase-mercados. O trabalho ressalta, entre outros, dois problemas fundamentais na introdução destes mecanismos. Em primeiro lugar, o aumento da eficiência por meio da competição derivou, muitas vezes, da mera falta de recursos públicos ou da iniciativa de cortá-los. Em alguns dos casos, o resultado obtido foi uma efetiva privatização do sistema, uma vez que a possibilidade de escolha premiou as comunidades mais ricas, prejudicando as mais pobres (Walford, 1996).

Mantido apenas o ângulo econômico na orientação da competição administrada, a desigualdade na provisão tende a crescer e a criar um circuito perverso: as escolas boas continuarão com mais alunos, receberão mais recursos públicos e, provavelmente, melhorarão continuamente sua proposta pedagógica, ao passo que as piores escolas ficarão vazias ou serão fechadas, ou ainda manterão os alunos das regiões mais distantes que não têm como se deslocar para outros estabelecimentos. Assim, um dos valores que norteia o interesse público, o da equidade, é relegado a um segundo plano.

Em relação à experiência inglesa, a ênfase econômica orientadora da reforma competitiva no sistema educacional sofreu modificações com a substituição do gerencialismo puro, vigente no início da era conservadora e marcado pela busca da economia e da eficiência, pelo chamado *consumerism*, voltado para a figura do consumidor e centrado na questão da qualidade dos serviços, e que começou a ser implementado já no fim do governo Thatcher, mas cujo impulso maior ocorreu na gestão de John Major, identificado pelo seu programa *Citizen's Charter*. Essa mudança foi resultante das muitas pressões e críticas de professores, administradores locais, pais e dos políticos oposicionistas. Neste caso, os controles social e parlamentar atuaram como aperfeiçoadores da competição administrada.

Destaque-se que o papel dos profissionais do ensino — tal como o será na

¹⁵ Para se ter um parâmetro comparativo, note-se que no sistema subnacional norte-americano a autonomização das escolas foi impulsionada mais pelo desejo de autogestão por parte da comunidade do que pela economicidade da medida (Osborne & Gaebler, 1992). No caso holandês, por sua vez, a motivação econômica foi a principal e o desenho institucional esteve ancorado numa forte autonomia de gestão (Kikert, 1995).

área médica e de assistência social — manifestou-se de forma ambígua. Por um lado, constituíram importante grupo mobilizador e de contrapeso aos excessos da ótica da eficiência, além de estabelecerem redes que aumentam o grau de confiança e colaboração, que podem ser, em vez de antinômicas, complementares à competição. Mas por outro lado, montaram, em diversas ocasiões, obstáculos corporativos às mudanças, não só porque poderiam estar buscando manter o *status quo*, mas, sobretudo, devido aos efeitos de seu conhecimento específico sobre a formação das preferências dos pais no processo de escolha das escolas. Avaliada de outro modo, a atuação do usuário/consumidor depende do seu nível de informação, e caso sua capacidade de entendimento e contestação sejam pequenos em razão da concentração e especialização de saberes detidas pelo profissional que presta o serviço, o modelo de escolha vinculado ao *exit* — ou mesmo ao *voice* — fica restringido. Este é um problema que afeta não só a responsabilização pela competição administrada, mas também todas as formas de responsabilização: o papel da distribuição da informação mais especializada e o peso desse fator na participação e no controle públicos.

Aos que argumentam que a competição administrada entre as escolas ficou muito vinculada aos princípios microeconômicos, no Reino Unido em particular, Ball, Bowe e Gewirtz (1994) rebatem dizendo que nesta nação a lógica pura do mercado nunca foi a força motriz desse mecanismo. Foram os parâmetros estatais-institucionais e sociais que circunscreveram a competição administrada, potencializando-a, dada a manutenção da regulação do Governo Central e das administrações locais e o crescente papel dos pais e da comunidade. Se os primeiros podem atuar nas questões da desigualdade e na introdução de parâmetros pedagógicos mínimos, os últimos exercem, a um só tempo, a função de consumidores e cidadãos.

A despeito da concepção geral comum, a história da competição administrada na saúde foi diferente, com aspectos positivos e sobressaltos próprios, obtendo mais atenção da literatura e do debate público. A inspiração da proposta de quase-mercado para a assistência médica adveio mais explicitamente dos trabalhos do economista norte-americano Alan Enthoven (1978; 1985), sendo depois desenvolvida teoricamente por Legrand & Bartlett (1993), e contando ainda com a contribuição importante de Klein (1995) para o caso específico do *National Health Service* (NHS)¹⁶. A instalação da competição com seus efeitos benéficos em termos microeconômicos, seja a eficiência, seja o aumento do poder de escolha do

¹⁶ Para Mello, Costa e Silva (1999), o conceito de quase-mercado já tinha sido utilizado, embora sem muitas elaborações, pelos autores do novo institucionalismo econômico, como Willianson (1975).

consumidor, foi ressaltada pela primeira vez no documento do governo inglês, *Working for patients*, de 1989. Na verdade, o documento segue uma linha de discussão crítica do sistema de saúde que vem pelo menos desde o governo trabalhista na década de 1970. A sua originalidade e ruptura está menos centrada no diagnóstico e mais na proposta baseada na competição.

Em linhas gerais, o documento *Working for patients* propunha um modelo competitivo que respondesse a duas preocupações: a utilização da competição para aumentar o *value for money*, isto é, gerasse menos desperdício e mais eficiência, ao mesmo tempo em que fosse mais responsivo ante as necessidades e demandas dos pacientes (Ranade, 1995:242). Dessa concepção à implementação inicial, em 1991, constituiu-se um modelo estruturado pela separação entre compradores e provedores, e estes últimos podendo ser estatais, privados ou públicos não-estatais; o estabelecimento da competição entre os prestadores, segundo o cumprimento de contratos e, sobretudo, as escolhas dos usuários. Na verdade, a sinalização dos consumidores, no caso do NHS, é feita indiretamente aos compradores/reguladores, que de fato detêm o poder de definir para onde irão os recursos. É importante frisar que todo este modelo de prestação de serviços públicos tem basicamente um financiamento público e segue o preceito da universalidade. Logo, a lógica mercantil pura nunca se fez presente no NHS.

Segundo Marcus Mello, Nilson do Rosário Costa e Pedro Luís Barros Silva, a proposta de separação entre compradores e provedores parte do seguinte pressuposto:

“O arranjo proposto pela reforma assenta-se no princípio de que com os contratos de serviços o dinheiro segue o paciente (*money follows the patient*). Essa noção representa um esforço de introduzir o conceito de soberania do consumidor em situações de concorrência perfeita, difundidas pela teoria econômica. Assume-se que, dessa forma, os provedores de serviço tenham um incentivo para responder mais efetivamente às necessidades dos pacientes. Esse é o pressuposto básico da separação comprador/provedor. O resultado esperado é que se possa alterar o equilíbrio de forças em prol dos usuários de serviço em detrimento dos provedores que, pela posição que ocupam, impõem seus interesses nos sistemas de provisão” (Mello, Costa & Silva: 1999:9).

O *National Health Service* responde, em linhas gerais, à lógica do modelo do quase-mercado. De acordo com Wendy Ranade, as principais características do quase-mercado definidas pelos parâmetros econômicos neoclássicos seriam as seguintes:

- a) o quase-mercado deve satisfazer os requisitos de um mercado verdadeiramente competitivo, no qual as barreiras para a entrada e a saída não sejam altas;

- b) este quase-mercado deve oferecer acesso fácil às informações sobre custo e qualidade;
- c) os custos de transação associados ao funcionamento deste quase-mercado não devem exceder os ganhos de eficiência obtidos pela competição ou por outros de seus aspectos;
- d) os prestadores dos serviços devem se motivar, ao menos em parte, por seus interesses de ganho financeiro para responder apropriadamente à sinalização de preços do mercado; os compradores dos serviços devem atuar segundo as necessidades e os desejos dos usuários, garantindo-se instrumentos para que isso ocorra;
- e) por fim, a equidade só será obtida caso não haja incentivos para que ocorra a seleção adversa (Ranade, 1995:243-244).

No caso do NHS, Wendy Ranade mostra que a maioria desses critérios não é plenamente preenchida, apontando problemas correlatos a cada uma das características expostas a seguir:

- a) limitações na competitividade e existência freqüente de monopólios locais;
- b) informações rudimentares em termos de custo e qualidade dos serviços;
- c) probabilidade de altos custos de transação;
- d) fragilidade na posição dos consumidores e incertezas sobre a disposição e a habilidade de seus agentes — no caso, os compradores/reguladores do sistema — de fazer valer suas demandas nos contratos;
- e) utilização da seleção adversa por compradores e provedores, escolhendo não comprar ou prestar serviços de alto custo. (Ranade, 1995:243).

Em grande medida, os problemas do quase-mercado que são colocados por Ranade estão ligados à questão dos contratos e do seu monitoramento. Trata-se de uma preocupação vinculada à teoria do agente-principal, a qual, neste caso, diz respeito ao bom funcionamento dos mecanismos competitivos e de sua eficiência, e, também, à possibilidade de responsabilização. Em outras palavras, está em jogo não somente a melhoria do desempenho, mas a capacidade de aumentar a responsabilização do sistema.

A lógica exposta pela teoria do agente-principal está presente, na verdade, em todas as formas de responsabilização. O cumprimento dos diversos “contratos” e regras institucionais que circunscrevem a ação estatal é um aspecto essencial para a construção do espaço público, sobretudo para as análises neo-institucionalistas de diversos matizes. No caso da competição administrada do NHS é preciso encontrar quais mecanismos garantem-na de modo a se alcançar o interesse público em termos de eficiência, efetividade, equidade e *accountability*.

Em primeiro lugar, como há uma separação entre concepção e implementação no *National Health Service*, o problema do *moral hazard* (risco

moral) é constante, advindo da dificuldade de obter informações totalmente fidedignas sobre competitividade, formação de monopólios locais, custos e qualidade dos serviços. Na maioria das vezes, a resposta dada a esta questão foi a de tornar os contratos mais detalhados. O problema é que tal nível de detalhes manteve, ainda, a constituição de contratos preocupados em demasia com a eficiência e a competitividade, pouco incorporando aspectos como a qualidade e a efetividade. Isso resultou na inversão da palavra de ordem do NHS: ao invés da vigência do princípio *money follows the patient*, o paciente é que acabou seguindo o dinheiro (Mello, Costa & Silva: 1999:23). Por esta razão, os contratos devem dar conta de todo os aspectos que envolvam o interesse público.

É claro que a estruturação de mecanismos contratuais com medidas e índices bem montados constitui uma das possíveis formas de reduzir os problemas de agenciamento. Mas o enrijecimento dos contratos pode, também, aumentar os custos ou a ineficiência do monitoramento. É por esse motivo que à elaboração de bons contratos deve ser somada a participação dos usuários na avaliação dos equipamentos sociais com a criação de auditorias independentes que complementem a regulação estatal. Ademais, se os contratos forem muito rígidos, poderá ocorrer um cerceamento do diálogo entre compradores e prestadores, além de limitar a própria capacidade da população de discutir e avaliar a provisão dos serviços públicos. Os melhores resultados têm sido obtidos com a negociação entre os atores locais, os compradores/reguladores e os provedores, e não por meio da criação e implementação de cláusulas punitivas, que, ao solaparem a colaboração entre os entes integrantes das políticas públicas, não levam à sua melhoria (Kirkpatrick & Lucio, 1996:5-6).

A solução não pode ser unicamente a criação de mais e mais estruturas para garantir a qualidade do agenciamento, mesmo porque essa medida levada ao extremo aumenta os custos do monitoramento, como mostram Nicholas Deakin e Kieron Walsh, em relação às experiências dos sistemas de saúde no Reino Unido e na Nova Zelândia (1996:39-40)¹⁷. Nesse sentido, os autores insistem na necessidade da criação de uma cultura da confiança para melhorar o desempenho final das políticas públicas. Essa constatação, para alguns, teria como efeito a substituição do modelo do mercado e da competição pelo modelo da rede e da cooperação.

Um exemplo dessa visão é a análise de Susan Newberry e de Pauline Barnett

¹⁷ Em *Non-profits for hire: the Welfare State in the age of contracting*, Smith & Lipsky (1993) mostram como a tentativa de criar mais mecanismos para controlar o monitoramento dos serviços contratualizados nos Estados Unidos resultou também no aumento dos custos administrativos.

(1999) sobre as experiências de contratos na área de saúde mental na Nova Zelândia, enfocando situações de quase-mercado, classificadas como *belligerents network* — que têm o preço e a competição como bases —, e outras mais próximas ao modelo de rede, denominadas *beneficients network*, tendo como base um sistema compartilhado de informação e a instauração de relações de confiança. No trabalho, as autoras mostram como o primeiro modelo responde mais ao controle de custos e é insuficiente na questão da efetividade da provisão, enquanto o segundo resulta em melhores serviços, mas teve pouco êxito no aspecto econômico da administração. No final, as autoras afirmam que, empiricamente, há resultados superiores do *beneficient network* no caso neozelandês.

A subida ao poder dos trabalhistas na Inglaterra também gerou a expectativa de que se deveria criar um novo modelo, vinculado ao conceito de rede, em substituição aos mecanismos de competição administrada. Na verdade, essa posição advoga a existência de três formas estanques de coordenação de políticas públicas: a vinculada à autoridade hierarquicamente definida; a correspondente à implementação da lógica de quase-mercado; e, finalmente, o mecanismo de redes sociais. Nesta linha, elas seriam classificadas, conforme Thompson et alii (1991), da seguinte maneira:

“Se o sistema de preços e competição é [o aspecto central] da coordenação pelo mercado, e a estrutura administrativa o é para a coordenação hierárquica, então a confiança e a cooperação é que articulam a coordenação em rede” (Thompson et alii, 1990:15 apud Exworthy, Powell & Mohan, 1999:16).

Seguindo esse raciocínio, alguns autores apontam uma linha evolutiva entre estas três formas de coordenação na provisão dos serviços públicos, em particular na gestão do *National Health Service*: no período pré-Thatcher, quando vigorava o modelo burocrático/hierárquico; nos governos conservadores, o modelo competitivo de (quase) mercado; no trabalhista, estaria sendo montada uma administração em rede.

O equívoco dessa concepção estanque e evolucionista é acreditar que as três formas são completamente separadas ou mutuamente exclusivas. Analisando essa questão em termos mais gerais, concordamos com a argumentação de Norbert Lechner, segundo a qual na reforma do Estado não se pode buscar “uma seqüência em que uma nova forma [de coordenação] substitua a outra, mas sim uma combinação entre os três mecanismos” (Lechner, 1997:16). No caso mais específico da prestação de serviços públicos, Rhodes (1997) afirma que não há o emprego de somente um dos princípios de coordenação e, neste sentido, a metáfora que mais se aproxima da organização da provisão das políticas é a da reação química: o resultado da mistura entre os diferentes elementos depende da circunstância sob a qual se dá esta “reação”. Em outras palavras, é

preciso entender o contexto social, cultural, econômico e político para saber qual combinação deve ser feita entre os princípios de hierarquia, quase-mercado ou competição e rede.

Na verdade, no setor público o princípio competitivo é sempre combinado com os demais. O resultado dessa combinação nas várias políticas e nos países é desigual, pendendo mais para o lado da manutenção desse mecanismo como importante elemento da nova gestão pública. Em relação ao desempenho, vários autores têm ressaltado que o grau de eficiência tem aumentado com a competição administrada, embora tal variável dependa especialmente da capacidade de enfraquecer os monopólios de provisão local. No que se refere à qualidade, seus primeiros resultados, em geral, foram insatisfatórios, mas no fim da década de 1990 este tem sido o item que mais debate tem engendrado na elaboração dos mecanismos de contratualização. Já a questão da equidade depende, segundo a literatura, da capacidade regulatória governamental de evitar a criação de um jogo de *soma zero* com a concorrência na provisão dos serviços. Constata-se, também, que a pluralidade institucional tornou-se peça essencial para que o setor público seja mais produtivo. Quaisquer que sejam as críticas à competição administrada, a substituição do modelo de monopólio na provisão de serviços públicos pela pluralidade da oferta é um ponto ressaltado quase integralmente pelos especialistas em administração pública como um avanço essencial na reconstrução do Estado.

Ainda no que se refere à melhoria do desempenho administrativo, a competição administrada constitui uma ótima alternativa político-administrativa se for acompanhada por outros instrumentos que fortaleçam a cooperação no setor público, entre provedores e usuários do serviço. Isso porque, em primeiro lugar, as políticas são cada vez mais multisetoriais e, portanto, é fundamental estabelecer mecanismos de coordenação entre elas (Cunill Grau, 1998). Além disso, a competição não pode ser vista como antagônica à negociação. Como bem argumenta Deil Wright no seu clássico estudo sobre as relações político-administrativas entre os entes federativos norte-americanos, “a cooperação e o conflito não são extremidades opostas, de modo que a presença do primeiro não significa a ausência do segundo” (Wright, 1997:27). Só adotando este ponto de vista é que se pode evitar tanto a radicalização do argumento competitivo como a visão negativa dos que defendem um paradigma administrativo por excelência anticompetitivo.

O balanço entre aspectos positivos e negativos da experiência mais importante na implementação de mecanismos competitivos, que é a inglesa, pode ser aferido pela postura atual do governo trabalhista que, em vez de abolir a competição administrada, está procurando refinar a utilização dos seus instrumentos,

a partir da melhor combinação com os outros princípios de coordenação (Exworthy, Powell & Mohan, 1999:19).

A competição administrada teve bons resultados na questão da responsabilização governamental nos países em que foi introduzida. Primeiro porque, com a contratualização e a pluralidade competitiva, os serviços têm se revelado, na maior parte dos casos, mais responsivos. O resultado é a soma de uma maior transparência em comparação aos mecanismos típicos da administração burocrática clássica com a concepção do consumidor/usuário dos serviços públicos como aspecto central da nova gestão pública. Analisando a experiência do mundo anglo-saxão, Deakin & Walsh mostram que a introdução desses instrumentos tem facilitado a vocalização das queixas da população, uma vez que os resultados tornam-se mais transparentes em termos de *exit* e, em certa medida, de *voice*. Segundo estes autores:

“Existe a evidência de que esta organização dos serviços públicos [isto é, a competição administrada] está esforçando-se mais para consultar as pessoas e envolvê-las na determinação dos serviços” (Deakin & Walsh, 1996:42).

Além disso, a pluralização da provisão dos serviços públicos tem aberto portas à participação mais ativa das organizações públicas não-estatais (OPNEs). Elas oferecem algumas importantes vantagens no gerenciamento de determinadas políticas, tais como: sua dinâmica pode ser mais flexível em termos administrativos e mais aberta à participação e ao controle da sociedade do que o antigo modelo burocrático; o compromisso de seus membros com a política pública em questão é, na maioria das vezes, ideologicamente mais estruturado do que o comportamento da burocracia estatal; e, por fim, a solidariedade e cooperação normalmente norteiam as OPNEs, diferenciando-as tanto das empresas privadas, que buscam basicamente o lucro, como das agências estatais, muitas vezes marcadas pela auto-referência (Bresser-Pereira & Cunill Grau, 1999).

Tal como tem sido discutido pela literatura sobre as organizações públicas não-estatais, suas vantagens só podem ser plenamente desenvolvidas caso haja regulação governamental e um incremento do capital social. No entanto, além desses dois elementos, a competição entre os provedores dos serviços públicos é igualmente positiva para potencializar os benefícios das OPNEs, pois de outra maneira poderia se criar uma situação de um novo monopólio, não mais estatal, nem o da empresa privada, mas que com certeza teria os mesmos resultados anti-republicanos das outras duas vias de provisão.

A opção de escolha e avaliação do serviço público é outro elemento que a competição administrada agrega à questão da responsabilização. Tal instrumento não é assegurado por nenhuma outra forma de responsabilização. É claro que o modelo do consumidor também tem seus problemas. Entre os principais, estão

a dificuldade em lidar com a equidade e a transformação do usuário naquilo que Nuria Cunill Grau chama de “cidadão administrativo”, uma vez que há o perigo de que o *survey* de mercado, que avalia os serviços, venha a substituir o diálogo e a deliberação públicas (Cunill Grau, 1998).

Além disso, a responsabilização por competição administrada pode instituir um fosso entre o político-institucional e o administrativo. Este é um dos grandes problemas das formas de responsabilização por desempenho. Se por um lado há, de fato, a necessidade de estabelecer novas formas de vocalização das demandas da população e do controle público, a fim de evitar o entrincheiramento de políticos e burocratas em detrimento do *principal* último que é o cidadão, por outro lado é preciso garantir a capacidade de os agentes governamentais eleitos responderem aos que neles votaram. Este é um princípio fundamental da democracia como *accountability* vertical, e que procura garantir não só a soberania popular, como também uma visão mais universal a respeito das políticas públicas, evitando a adoção do ponto de vista parcial de uma região e do seu grupo de usuários.

A resposta a este dilema passa pela manutenção do poder regulatório do Estado sobre os serviços públicos e pela criação de espaços em que ambos os aspectos, político-institucional e administrativo, possam conviver sob os princípios da cooperação e do controle mútuo (*checks and balances*). Apresenta-se aqui, neste último ponto, uma realidade nova que exigirá dos reformadores uma grande criatividade institucional, para que sejam propostas soluções diferentes das presentes no modelo burocrático clássico e para às quais, portanto, não temos ainda muitos parâmetros.

A compatibilização entre a competição administrada e as demais formas de responsabilização tem ocorrido por alguns caminhos, e sido obstada por outros. Exemplos de combinação ótima vinculam-se ao controle social — como na competição das escolas gerenciadas pelos pais e comunidades — e à responsabilização pela introdução da lógica de resultados. Mesmo assim, no caso da responsabilização pelo controle social, a assimetria de informação entre os especialistas e a população que escolhe os serviços públicos resulta, inúmeras vezes, numa responsabilização no mínimo truncada (Ranade, 1995). Mas os dilemas maiores ainda estão presentes na ligação entre a responsabilização pela competição administrada e as formas de controle político-administrativas. Trata-se, na verdade, do desafio de construir um novo modelo de gestão pública que não seja antípoda dos mecanismos democráticos representativos, mas, sim, complementemente-os.

No início deste estudo foi dito que a responsabilização por competição administrada deve procurar estabelecer um circuito virtuoso entre os

instrumentos de *exit* e os de *voice*. Pelo exposto, percebe-se que não há, necessariamente, uma contradição entre eles. Ao contrário, o exemplo das escolas norte-americanas e inglesas demonstra que os mecanismos de quase-mercado incentivaram a participação política como contestação e controle dos governos. Uma questão, entretanto, permanece: a competição administrada não consegue dar conta satisfatoriamente da solidariedade social, podendo inclusive piorá-la. Isso porque sendo desigual a distribuição de poder, informação e renda nas sociedades, mesmo que em diferentes graus e maneiras, os mecanismos competitivos podem ser extremamente favoráveis para aumentar a capacidade de constituir a *accountability* para determinados grupos, enquanto para outros estratos sociais, ou não terão efeitos positivos ou, pior, no agregado geral, contribuirão para torná-los mais fracos. É por esta razão que, insistimos novamente, destacando que os elementos político-partidários e o de atuação social mais ampla são fundamentais para contrabalançar os efeitos indesejáveis dos instrumentos de responsabilização pela competição administrada.

Um panorama sobre os pontos positivos, as dificuldades e os dilemas que resultam da competição administrada em termos de responsabilização da administração pública, deve terminar ressaltando um aspecto que é menos uma fórmula de sucesso e mais uma constatação da qual não há como escapar: a reforma do Estado tem que compatibilizar, na medida do possível, os antigos mecanismos de responsabilização com os novos, voltados à questão do desempenho governamental. Essa compatibilização é válida também para a América Latina e, portanto, mostraremos a seguir, de forma breve, quais são as condições e obstáculos à implementação da responsabilização pela competição administrada.

2. O CONTEXTO LATINO-AMERICANO E A RESPONSABILIZAÇÃO POR COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

A reforma do Estado e o fortalecimento dos mecanismos de responsabilização constituem dois temas fundamentais na agenda política da América Latina. Como argumentado na *Introdução* do livro, o desafio analítico é compreender o impacto das variáveis de caráter mais geral e sua relação com as características específicas da região. O propósito deste capítulo não é esgotar esse veio analítico, mas, sim, explorá-lo apenas no que se refere à responsabilização por competição administrada, procurando entender sua importância e os problemas que serão enfrentados ou já foram enfrentados nos países latino-americanos.

Em termos bem gerais, a competição administrada faz parte de um rol de mudanças relacionadas com a nova gestão pública, buscando, ao mesmo tempo, melhorar o desempenho e aumentar a responsabilização governamental. Para a América Latina, a discussão sobre as mudanças em direção à competição administrada é tão importante quanto para os países desenvolvidos, pelas cinco razões resumidas a seguir:

- a) Predominante até a metade da década de 1990, a primeira rodada de reformas nos países da região privilegiou em demasia o aspecto econômico-financeiro (Haggard, 1996). Com o início do debate acerca da chamada segunda rodada de reformas, o propósito passou a ser reformular as instituições e, em certa medida, privilegiar alternativas que resultem no aumento da efetividade das políticas públicas em relação à questão social (CLAD, 1998). Embora esta nova preocupação seja extremamente pertinente, o perigo é dissociar o problema da modernização administrativa necessária à melhora do desempenho dos objetivos políticos e sociais da reforma do Estado. O modelo gerencial é um aspecto que terá inexoravelmente de continuar como um dos pilares da transformação da administração pública latino-americana — e aqui se encaixa a temática da competição administrada.
- b) De modo geral, o setor público latino-americano tem sido caracterizado pela baixa capacidade de controle dos atos da administração pública e pelo reforço do formalismo jurídico para resolver tal situação. Com efeito, se estabelece um paradoxo já enunciado por Moisés Naím (1994:23): quanto mais regras e regulamentos são instituídos, menos controle há e mais fracos tendem a ser os seus mecanismos clássicos. A rigidez torna-se irmã gêmea da facilidade de romper com as normas. Por isso, instrumentos mais flexíveis, vinculados à responsabilização por desempenho, são essenciais para modificar tal realidade.
- c) As políticas governamentais têm reduzida transparência, motivo pelo qual tem sido combatida, sobretudo com o incremento do controle social. Não obstante o remédio do controle social ser importante, o modelo burocrático mais rígido precisa ser reformulado com a adoção de novas formas de prestação de contas ao público, dando-lhe confiança quanto ao desempenho dos governos. Neste sentido, a competição administrada, com os mecanismos de *exit* e *voice* que realiza, pode se constituir numa boa resposta.
- d) A despeito de haver aumentado sobremaneira a participação popular desde o início das redemocratizações na região, os usuários dos serviços públicos, sobretudo os mais pobres, ainda são classificados como “o povo”, categoria que propicia a sobrevivência do paternalismo e do clientelismo. Obviamente, o reforço da sociedade civil tem afetado este cenário, levando

as populações locais a reivindicar seus direitos no processo eleitoral e em manifestações públicas. Porém, a mudança da orientação na administração em prol do consumidor dos serviços, hoje vista como um dos aspectos da cidadania, teve um avanço menor, que poderia ser potencializado pela contratualização, pluralização e competição na provisão dos serviços.

- e) O modelo administrativo dos países da América Latina, passa, enfim, por uma grave crise, em função da escassez de recursos, da ineficiência, dos vícios burocráticos procedimentais e da baixa permeabilidade da administração pública, características que vêm afetando fortemente os resultados das políticas públicas. Novas soluções no plano da provisão dos serviços tem sido colocadas em prática, com incentivos à descentralização e autonomização dos equipamentos sociais, reforço da participação da população e introdução de mecanismos de aferição de desempenho ou mesmo contratos de gestão entre o núcleo central do setor público e algumas de suas agências. Curiosamente, entretanto, instrumentos de competição administrada praticamente não foram experimentados nessa região.

Fica a pergunta: o que explica tal lacuna? É difícil ter uma resposta peremptória, pois a discussão sobre o tema em questão tem um caráter muito embrionário na região. Todavia, algumas hipóteses podem ser levantadas para explicar o porquê da ausência da competição administrada nos países latino-americanos, mesmo tendo havido a importação de outras idéias da escola anglo-saxã, como a privatização e o *downsizing*. A primeira hipótese, aliás, é a de que os instrumentos e modelos copiados do mundo anglo-saxão basicamente procuravam retorno rápido em termos financeiros, o que não se conseguiria tão facilmente com a competição administrada. Ademais, como segunda hipótese, há um sentimento anti-competitivo muito grande nos políticos, burocratas, empresários e acadêmicos de boa parte da América Latina. Do lado mais próximo ao neoliberalismo, a observação acerca do processo de privatização mostra que muitas vezes houve apenas e tão somente a passagem de um monopólio estatal para outro, o privado — adotando-se a competição como ideologia do Estado mínimo, segundo a argumentação citada, de Robert Kuttner (1996). Neste caso, a ausência de competição nos setores privatizados e/ou concedidos à iniciativa privada geralmente tem levado à piora ou, na melhor das hipóteses, a uma insignificante melhoria das políticas, fugindo, portanto, dos objetivos da administração por resultados. Tal fato tem reforçado tanto o lado mais estatista quanto o lado mais participacionista e “cooperativo” dos grupos mais progressistas, criando obstáculos para uma discussão mais séria acerca do real significado da competição na esfera pública.

Um outro argumento corrente na região também dificulta a adoção da

competição administrada. Trata-se da propalada necessidade de as nações latino-americanas precisarem, primeiro, fazer a reforma burocrática, somente depois implementar mecanismos gerenciais ou pós-burocráticos de gestão. Essa visão evolucionista e seqüencial das reformas ignora a necessidade de realizar ambas as tarefas ao mesmo tempo. De um lado porque não há uma linha única de reformas pela qual tenham passado todos os países, e hoje a relação entre desafios a enfrentar e o tempo de que dispomos nos é desfavorável. Por outro lado, porque dependemos, sim, da profissionalização da burocracia, e não da instauração integral da estrutura burocrática clássica (Bresser-Pereira, 1998). São dois fundamentos diferentes que, infelizmente, são colocadas no mesmo barco na discussão latino-americana. O resultado é que qualquer medida que vá de encontro à estrutura burocrática clássica é logo rechaçada.

Por conta dos preconceitos estabelecidos, o desafio da competição administrada está mal colocado na América Latina. A questão fundamental é, concomitantemente à introdução de mecanismos de concorrência entre os provedores de serviços, reforçar a regulação estatal e abrir espaços à participação dos usuários. Para tanto, é preciso profissionalizar a burocracia, porém sob uma nova estrutura, mais coordenadora e formuladora do que executora, e cujas marcas sejam a agilidade, a flexibilidade e a capacidade de avaliar os resultados das políticas, em vez de se deter prioritariamente nos seus aspectos procedimentais. Em relação à participação, os contratos e a competição, como mostrado ao longo deste capítulo, constituem incentivos efetivos para motivar a população a cobrar e fiscalizar o Poder Público.

É bem verdade que o perigo inverso à visão refratária da competição administrada também pode ocorrer. Isto é, a adoção de uma perspectiva privatista e neoliberal que procure instalar por completo o modelo do setor privado na administração pública latino-americana. Como foi frisado recorrentemente no texto, a competição almejada é administrada, resultando na criação de um *quase-mercado*. Assim, a competição administrada constitui-se numa forma híbrida de gestão e responsabilização — um modo plural de governança —, e somente a manutenção dessa característica pode levar ao sucesso desta medida.

Porém, o que se verificou empiricamente, é um efeito mais nefasto da implementação equivocada da competição administrada. Com base no exemplo do Plano de Assistência Médica da cidade de São Paulo (PAS), constatou-se uma mistura entre clientelismo e privatismo que buscou a legitimação das novas formas de gestão pública, mas que pode ser classificado como mais uma experiência anti-republicana e ineficiente da tradição administrativa latino-americana.

Entretanto, existem atualmente na América Latina aspectos que podem incentivar uma discussão favorável ou, ao menos, sem preconceitos em relação

à competição administrada. Primeiro, porque o tema da administração pós-burocrática ganha espaço na comunidade acadêmica, que vem adotando uma posição mais equilibrada em comparação às resistências iniciais. Segundo, porque o fracasso das privatizações ou concessões que não quebraram de fato o monopólio — apenas instituíram outro, de caráter privado — está trazendo à tona o debate da regulação e, por extensão, a necessidade de haver pluralidade e competição entre os provedores de serviços públicos. Por fim, o crescimento do Terceiro Setor, a criação de espaços públicos não-estatais e a crítica às formas tradicionais de prestação exclusivamente estatal das políticas podem embocar na questão da competição administrada. O problema é que a rejeição ao antigo modelo administrativo tem redundado, muitas vezes, na adoção de uma perspectiva segundo a qual o modelo de coordenação por rede é superior e excludente em relação à hierarquia burocrática e aos instrumentos de mercado. Como procuramos comprovar anteriormente, essa visão é equivocada, pois não percebe a necessidade atual de implementação de instrumentos híbridos de gestão e responsabilização, entre os quais destaca-se a competição administrada.

A responsabilização pela competição administrada procura responder ao duplo desafio da reforma do Estado na América Latina: melhorar o desempenho e restaurar a confiança do público em relação à ação governamental. As resistências advirão daqueles que se beneficiam do antigo modelo político-administrativo, ao passo que seus problemas poderão estar em não conseguir uma compatibilização com as formas clássicas de responsabilização, caso impere um ângulo mais econômico em sua defesa.

3. PERCALÇOS E LIÇÕES DOS PRIMEIROS PASSOS: ALGUNS ELEMENTOS DE COMPETIÇÃO ADMINISTRADA EM DUAS EXPERIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

O objetivo deste capítulo é resumir duas experiências administrativas latino-americanas nas quais a competição administrada, de um modo ou de outro, esteve presente. Não procuraremos fazer uma descrição densa de tais experimentos, em parte por razões de espaço, mas, sobretudo, porque não houve em nenhum deles a admissão ou a discussão mais aprofundada a respeito de sua natureza de competição administrada. Como dito no início do artigo, não há de fato casos mais consolidados dessa forma de responsabilização na América Latina. Aliás, para os formuladores das duas experiências, independentemente dos resultados posteriormente alcançados, os elementos da competição administrada aparecem apenas e tão somente como instrumentos de gestão, e não de responsabilização.

a. Competição administrada no plano interno do setor público: o caso das agências de seguro social brasileiras

A partir de janeiro de 1995, o órgão federal gerenciador do seguro social brasileiro, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), estipulou índices que orientam o desempenho de suas agências, de maneira a que elas tenham parâmetros comparativos a serem seguidos. Trata-se de uma competição entre 127 agências, norteadas por metas contratualizadas e publicizadas com a divulgação de um ranking no Diário Oficial da União desde agosto de 1996. O objetivo desse modelo é motivar os servidores a obter uma melhor performance, por meio da pressão exercida pela publicação dos dados para o público e pela advertência aos gerentes responsáveis pelas agências que obtiveram resultados insatisfatórios. A repetição de maus desempenhos pode levar à substituição do gerente.

Constituiu-se de fato um modelo que responsabiliza as agências perante os burocratas, os políticos e os usuários do serviço, já que em tese a publicação no Diário Oficial da União — e hoje até na Internet — possibilita a qualquer cidadão controlar o desempenho governamental nesta área. A responsabilização por desempenho, neste caso, só é possível com a simulação de uma situação competitiva, que é a força motriz da responsabilização dessas agências.

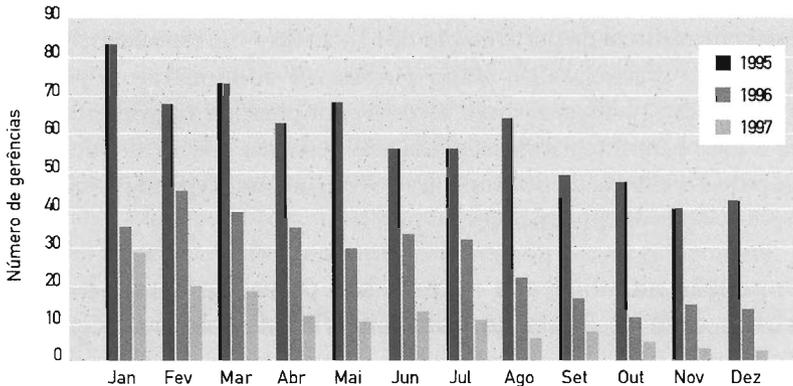
A realização dessa experiência deveu-se àquilo que a literatura tem enfatizado: a existência de um corpo técnico competente e de condições organizacionais adequadas, sobretudo no que se refere à informatização, aspecto cada vez mais importante no vínculo entre bom desempenho e publicização. Com base neste *background*, instituiu-se o seguinte modelo:

“As gerências são avaliadas de acordo com um sistema integrado de indicadores, com notas e pesos variáveis de acordo com as metas e as prioridades estabelecidas. Aspectos como o tempo médio gasto para a concessão de benefícios, a quantidade de erros cometidos pelos servidores na operação do sistema e a produtividade média por servidor são criteriosamente medidos. Com isso, mês a mês, é possível identificar as melhores e as piores gerências” (Revista Reforma Gerencial, 1998:5).

A meta mais importante foi a de fazer com que o tempo médio de concessão de benefícios de cada gerência não ultrapassasse 45 dias. Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social, quando o primeiro *ranking* foi montado, em janeiro de 1995, apenas 43 das 127 gerências cumpriam essa meta. Em dezembro de 1997, passados quase três anos de divulgação sistemática do ranking, o número de gerências funcionando de acordo com a meta dos 45

dias já chegava a 124 (*Revista Reforma Gerencial*, 1998:5). Foi a competição administrada o principal estímulo para esta transformação¹⁸. O gráfico abaixo apresenta os resultados dessa experiência entre 1995 e 1997:

Gráfico 1
Tempo médio de concessão. Tempo superior a 45 dias



Fonte: *Revista Reforma Gerencial*, 1998:7.

A continuidade desse modelo de ranking por competição administrada trouxe resultados ainda melhores em 1999: o tempo médio de concessão (TMC) de benefícios diminuiu para 14 dias. Além disso, segundo dados mais recentes do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 12 dos 26 estados brasileiros as agências do INSS estão conseguindo realizar tal trabalho entre quatro e dez dias. Mas a evolução no desempenho das agências em cada Estado é o aspecto mais significativo, como mostram os casos de Alagoas e São Paulo: no primeiro, o tempo médio de concessão (TMC), que era de 86 dias em 1995, passou para 4 dias em dezembro de 1999, ao passo que em São Paulo o TMC, no mesmo período analisado, passou de 87 dias para 12 dias (*Destaque na Previdência*, 2000:2-3).

¹⁸ Um dos principais gestores deste programa, Francisco Pompeu, disse que a meta de 45 dias como tempo médio de concessão de benefícios não é exatamente a meta ideal, mas serviu como parâmetro inicial. “Quem sabe em breve possamos trabalhar com a meta de 15 dias como tempo médio, afinal hoje quase todas as 127 gerências estão enquadradas no parâmetro dos 45 dias. Para ele, o mais importante é que a simples divulgação dos resultados da avaliação já gerou uma movimentação das gerências em busca de melhores resultados (*Revista Reforma Gerencial*, 1998:6).

O sucesso dessa experiência mostra também um limite da competição administrada quando não há uma maior reflexão sobre ela. O grande problema que permanece no INSS é a baixíssima participação dos usuários na avaliação e cobrança institucionalizadas do serviço. Dessa ausência de participação resulta a enorme insatisfação difusa na opinião pública brasileira, a despeito de haver melhorias significativas e maior publicização dos resultados. A lição que se tira desse quadro é a de que mecanismos de competição administrada são fortalecidos quando adotam um caráter híbrido mais explícito — no caso, com a vinculação mais direta da participação dos cidadãos — e, especialmente, se há uma passagem mais clara do plano puramente administrativo para o da responsabilização política. A visão tecnocrática presente na América Latina, mesmo a mais bem intencionada, ainda não percebeu que o êxito dos instrumentos para a melhoria do desempenho governamental depende da criação de uma nova relação de confiança com o público.

b. Competição administrada na provisão plural de serviços públicos: o caso do Plano de Assistência Médica do município de São Paulo

Entre 1993 e 1996, o Poder Executivo municipal de São Paulo procurou constituir um novo modelo de prestação de serviços públicos na área da saúde. O diagnóstico era de ineficiência, ineficácia e falta de qualidade dos equipamentos sociais, resultantes da centralização e da ausência de autonomia e coordenação no nível operacional (Cohn & Elias, 1999:15)¹⁹. Com base em uma consultoria realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe), em conjunto com a Secretaria de Planejamento da cidade, montou-se um novo projeto para a saúde municipal, intitulado Plano de Atendimento à Saúde, o PAS.

Em linhas gerais, o PAS inspirou-se no modelo do National Health Service (NHS) inglês — embora a implementação e os resultados tenham sido completamente diferentes. O documento inicial propunha, primeiro, a criação de uma opção de serviço com qualidade à clientela de baixa renda, que não tinha recursos para utilizar os planos privados de saúde. A princípio, o objetivo seria aumentar a equidade do sistema como um todo, embora a focalização da política fosse contrária à idéia de universalização da saúde, contradizendo, neste caso, o modelo inglês. Para oferecer melhores serviços a esse público mais carente,

¹⁹ A discussão empreendida nesta seção tem como base fundamental o trabalho de Amélia Cohn & Paulo Elias (1998).

propugnava-se, em segundo lugar, o repasse da prestação dos serviços a cooperativas, num esquema de contratualização. Estas atuariam de forma regionalizada e receberiam, basicamente, recursos públicos de acordo com uma tarifa *per capita* definida pelo número de pessoas que potencialmente poderiam ser atendidas naquela região. Para tanto, seriam cadastrados os clientes potenciais — mediante o pagamento de uma taxa simbólica —, e o controle da ação desses provedores poderia ser feito tanto pelo Estado, verificando a credibilidade dos gastos efetuados em relação ao público-alvo determinado, e pelos integrantes da comunidade local, que teriam mais incentivos para participar e fiscalizar, já que se identificariam por meio de uma “carterinha”, como pelos usuários daqueles serviços.

Segundo Cohn & Elias, “o cadastramento é entendido como um modo de criar um ‘envolvimento da comunidade’, constituindo, assim, um processo de participação e identificação dos beneficiários com o programa” (Cohn & Elias, 1999:20). O cadastramento seria, portanto, o primeiro passo para a criação de um Conselho de Saúde da Comunidade, destinado a exercer o controle social sobre os serviços.

O sucesso do modelo do PAS, no entanto, dependeria fundamentalmente do estabelecimento de mecanismos que incentivassem o melhor desempenho. Para tanto, o pressuposto seria o da competição entre os provedores dos serviços de saúde, tornando o usuário capaz de avaliá-los como consumidor e de escolher — o princípio do *exit* — aquele que mais lhe aprouvesse. Com base nas preferências manifestadas pelos usuários, a Prefeitura de São Paulo faria uma distribuição diferenciada de recursos às cooperativas, tendo como paradigma a experiência do NHS inglês. De acordo com o documento inicial da Fipe, “a cada período, o cidadão poderia optar pela cooperativa ou empresa que prestasse o melhor serviço e a Prefeitura transferiria os recursos para a unidade escolhida” (apud Cohn & Elias, 1999:18).

O projeto de competição administrada nunca efetivou-se na implementação e no funcionamento do PAS. Ao contrário, o modelo foi pouco a pouco tornando-se antípoda da concepção de competição administrada. Pior, desde seu início, PAS tornou-se um foco enorme de corrupção e desperdício. De acordo com o jornal *O Estado de S. Paulo*, houve desperdícios na compra de produtos e serviços que atingiram a cifra de R\$ 3 bilhões²⁰. Em síntese, o PAS não foi uma inovação administrativa, mas, sim, a continuação de um modelo privatista e clientelista com muita força na história do Estado latino-americano.

O fracasso da tentativa de implementar a competição administrada no sistema de saúde de São Paulo resultou de três fatores: primeiro, o da ausência

²⁰ *O Estado de S. Paulo*, 2 de abril de 2000:3.

de uma regulação efetiva por parte do Estado. Como argumentado anteriormente, sem um controle por parte do governo, a competição administrada pode levar tanto à concorrência entre os provedores ao extremo, tendo os mesmos efeitos deletérios da prática mercantil pura, como estabelecer uma “competição falsa”, criando privilégios para alguns e, no limite, instituindo um novo monopólio — e foi esta última situação a que ocorreu no PAS. No caso em questão, as cooperativas ficaram submetidas a injunções políticas clientelistas. Segundo o estudo de Marco Antonio Teixeira, os dois últimos prefeitos distribuíram o controle dos módulos do PAS aos vereadores governistas, a fim de conseguir apoio político (Teixeira, 1999:129). Assim, o que deveria ser movido pela lógica do desempenho, foi transformado em máquina política para legitimação dos políticos locais — e, neste caso, a regionalização do PAS facilitou esse processo. Além disso, a Prefeitura de São Paulo não tinha quadros técnicos e tampouco estrutura administrativa para controlar a competição administrada. Ao contrário, dispensou ou removeu um grande número de funcionários que anteriormente integravam os quadros da Secretaria de Saúde.

O segundo fator que levou ao fracasso da competição administrada no PAS, foi a implementação de um modelo que, de fato e de direito, estabeleceu um monopólio na provisão dos serviços públicos, contrariando o princípio básico dessa forma de responsabilização. Na realidade, com o cadastramento, definiu-se ao longo do processo que as cooperativas somente poderiam atender usuários nelas registrados, e vice-versa. Subverteu-se, desse modo, o documento original, que propunha a possibilidade de escolha do serviço pelo consumidor, além de estabelecer que o provedor que atraísse mais pacientes teria mais receita. A regionalização, que obedeceu mais aos desígnios políticos dos vereadores e líderes locais, criou uma situação de monopólio. Em suma, o nível de competição no PAS foi nulo (Cohn & Elias, 1999:106).

Por fim, não foram abertos canais de participação para reclamações e participação dos usuários dos serviços de saúde. Algumas pesquisas de qualidade foram realizadas, mas procurando sempre individualizar o consumidor, sem que este pudesse escolher uma nova opção de provedor. O que aprendeu-se com esta experiência é que a impossibilidade de *exit* limita o controle social e que a *voice* não pode se realizar de forma individualizada, dependendo da criação de fóruns de ação coletiva. Conclui-se, portanto, que as perspectivas econômicas e políticas presentes nos conceitos de consumidor e cidadão ganham mais força quando estão juntas, mesmo com a possibilidade de haver tensão entre elas.

Infelizmente, as lições do fracasso do PAS têm sido vistas por alguns analistas como um problema da competição administrada, quando na verdade este modelo nunca chegou a ser implementado no sistema de saúde da cidade

de São Paulo. A comparação dessa experiência com as que estão ocorrendo no plano internacional mostra que a potencialidade da responsabilização por competição administrada ainda não foi explorada em nossa região e e quanto poderíamos acrescentar à reforma do Estado se discutíssemos mais seriamente tal instrumento da nova gestão pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da responsabilização por competição administrada aqui efetuado revela, em primeiro lugar, a importância dos mecanismos de controle por desempenho para a reforma do Estado. No entanto, a visão meramente administrativa desses instrumentos constitui obstáculo ao sucesso. A questão-chave é estabelecer novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, dando maior legitimidade à ação governamental. Por isso, o aprendizado a respeito da experiência de implementação da competição administrada nos faz concluir que, antes de obedecer à lógica pura do mercado, o modelo híbrido de coordenação é que orienta, da melhor maneira, essa forma de responsabilização.

É claro que há perguntas ainda não respondidas pela experiência internacional de competição administrada. Entre elas destacam-se a questão dos seus efeitos na solidariedade social e a difícil relação que esta forma de responsabilização estabelece entre a política institucional e os mecanismos administrativos. Mas, ao mesmo tempo, a responsabilização por competição administrada demonstra uma grande compatibilidade do controle social com os instrumentos baseados na introdução da lógica de resultados na administração pública, ponto este que deve servir de lição para a América Latina.

A parca experiência latino-americana revela, de início, o preconceito em relação à competição administrada, entre outras razões por conta do sentimento anti-competitivo presente entre os reformadores da região, sejam os neoliberais sejam os mais progressistas. Ademais, a falta de uma maior profissionalização da burocracia leva ao temor — de certo modo justificado — em relação à adoção de qualquer mecanismo de responsabilização por desempenho. No entanto, a postura mais pertinente é melhorar a qualidade técnica do governo ao mesmo tempo em que se deve instituir mecanismos para controlá-lo segundo sua performance. Caso contrário, sempre colocar-se-á a probidade, a eficácia e a equidade como inimigas da eficiência, da efetividade e da competitividade. A criação de um fosso entre esses valores pode redundar numa enorme miopia dos reformadores e atores da sociedade civil.

As origens dos fracassos de implementação de mecanismos de competição

administrada, como no caso do PAS, em São Paulo, estão menos relacionadas com as características intrínsecas da nova gestão pública e mais com outros elementos tradicionais da administração pública latino-americana. Vale lembrar que é preciso atuar no sentido de modificar as instituições e a cultura política específicas das regiões para que haja uma adequação ou reformulação de modelos externos. Não por acaso um dos maiores especialistas brasileiros na área de saúde, ao analisar a experiência do PAS, identificou na cultura administrativa e no filtro político os principais obstáculos para o sucesso do modelo de gestão que se propunha inicialmente (Elias, 1999).

Para finalizar, cabe ressaltar que a competição administrada constitui uma forma muito nova de responsabilização da administração pública e, portanto, o conhecimento teórico e empírico sobre ela sofre dessa vicissitude. Assim sendo, há um grande debate pela frente na busca de instrumentos de responsabilização que respondam a questões não equacionadas pelas formas clássicas de controle. Resta agora à América Latina também enfrentar este desafio.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F.L. (1998) “Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional”. In: L.C. Bresser-Pereira & P. Spink (editores). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

ALMEIDA, P. (1994) “Mercado interno nos governos locais da Grã-Bretanha e o surgimento da enabling authority”. *Política e Administração*. Rio de Janeiro.

BALL, S., BOWE, R. & GEWIRTZ, S. (1994) “Schools and the market place: na analysis of local market relations”. In W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson & J. Le Grand (editores), *Quasi markets in the welfare State*. School of Advanced Urban Studies. Bristol.

BANCO MUNDIAL (1997) “O Estado num mundo em transformação”. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, World Bank.

BARTLETT, W. (1993) “Quasi markets and Educational reforms”. In: J. Le Grand & W. Bartlett (editores). *Quasi markets and social policy*. London, Macmillan.

BARZELAY, M. (1982) *Breaking through bureaucracy*. Los Angeles, University of California Press.

BEHN, R. (1998) “O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática”. *Revista do Serviço Público*, 49, 4. Brasília, Enap.

BENNETT, C. FERLIE, E. (1996) “Contracting in theory in practice: some evidence from the NHS”. *Public Administration*, 74, 1.

BOYNE, G. (1998) “Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence”. *Public Administration*, 76.

BRADACH, J. e ECCLES, R. (1989) “Price, authority and trust: from ideal types to plural forms”. *Annual Review of Sociology*, 15.

BRESSER-PEREIRA, L.C. (1998) *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo/Brasília, Editora 34/Enap.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e CUNILL GRAU, Nuria. (editores) (1999) *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro, CLAD/Fundação Getúlio Vargas.

CAIDEN, G. (1991) *Administrative reform comes of age*. Berlin/New York, Walter de Gruyter.

CARVALHO, W. (1997) “A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e *accountability*”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Brasília, Enap.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas, CLAD.

CLARKE, T. (1993) *Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance and social accountability*. Germany, Institut für Wirtschafts und Sozialforschung.

COHN, A. e ELIAS, P. (coordenadores) (1999) *O público e o privado na saúde — o PAS em São Paulo*. São Paulo, Cortez/Cedec.

CUNILL GRAU, Nuria. (1998) *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro, CLAD, Revan.

DEAKIN, N. e WALSH, K. (1996) “The enabling stat: the role of markets and contracts”. *Public Administration*, 74, 1.

ELIAS, P. (1999) “PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde”. *Revista Estudos Avançados*, 13, 35. Janeiro/abril.

ENTHOVEN, A. (1978) “Consumer choice health plans: a national health insurance proposal based on regulated competition in the private sector”. *New England Journal of Medicine*, 298.

ENTHOVEN, A. (1985) *Reflections on the management of the National Health Service*. Occasional Paper, 5. London, Nuffield Provincial Hospital Trusts.

EVANS, P. (1993) “O Estado como problema e solução”. *Lua Nova*, 28/29. São Paulo, Cedec.

EXWORTHY, M., POWELL, M. e MOHAN, J. (1999) “The NHS: Quasi-market, Quasi-hierarchy and Quasi-network?”. *Public Money and Management*, 19, 4. October/december.

FERLIE, E. et alii (1999) *A nova administração pública em ação*. Brasília, UNB/Enap.

GIAIMO, S. e MANOW, P. (1999) “Adapting the welfare State: the case of health care reform in Britain, Germany and the United States”. *Comparative political Studies*, 32, 8. December.

GREVE, C., FLINDERS, M. e VAN THIEL, S. (1999) “Quangos – What’s in a name? Defining Quangos from a comparative perspective”. *Governance*, 12, 2.

HAGGARD, S. (1996) “A reforma do Estado na América Latina”. In C. Langoni (editor). *A nova América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

HIRSCHMAN, A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.

HOGGETT, P. (1996) “New modes of control in the public service”. *Public Administration*, 74, 1.

HOLMES, M. e SHAND, D. (1995) “Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years”. *Governance*, 8, 4.

- JOHNSTON, J. e ROMZEK, B. (1999) “Contracting and accountability in State Medicaid Reform: rhetoric, theories and reality”. *Public Administration Review*, 59, 5. September/october.
- KAUFMAN, H. (1981) “Fear of bureaucracy: a ranging pandemic”. *Public Administration Review*, 41, 1.
- KETTL, D. (1993) *Sharing Power – public governance and private markets*. Washington, D.C., The Brooking Institution.
- KIKERT, W. (1995) “Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education”. *Governance*, 8, 1.
- KIRKPATRICK, I. e LUCIO, M. (1996) “The contract State and the future of public management”. *Public Administration*, 74, 1.
- KIRKPATRICK, I. e LUCIO, M. (1999) “The worst of both worlds? Public Services without markets or bureaucracy”. *Public Money & Management*, 19, 4. October/december.
- KLEIN, R. (1995) *The new politics of the NHS*. U.K., Harlow Longman.
- KUTTNER, R. (1996) *Everything for sale: the virtues and limits of markets*. New York/USA.
- LARMOUR, P. (1997) “Models of governance and public administration”. *International Review of Administrative Sciences*, 63.
- LE GRAND, J. e BARTLETT, W. (editores) (1993) *Quasi-markets and social policy*. London, Macmillan.
- LECHNER, N. (1997) “Tres formas de coordinación social”. *Revista de la Cepal*, 61. Santiago. Abril.
- LEVACIC, R. (1994) “Evaluating the performance of quasi-markets in Education”. In: W. Bartlett, C. Propper, D. Wilson e J. Le Grand (editores), *Quasi-Markets in the Welfare State*. Bristol, School of Advanced Urban Studies.

LOBATO, L.V. (1997) “Reforma do Estado no setor de saúde no Reino Unido e nos Estados Unidos”. In: S. Husenman, E. Sullà, T. Quinhões e L. Lobato. *Reforma do Estado no setor de saúde*. Cadernos Enap, 13. Brasília, Enap.

MACEDO, M. e ALVES, A. (1997) “Reforma administrativa: o caso do Reino Unido”. *Revista do Serviço Público*, 48, 3. Brasília, Enap.

MELO, M.A., COSTA, N. e SILVA, P.L. (1999) “Inovações organizacionais em política social: o caso da Grã-Bretanha”. *Revista do Serviço Público*, 50, 3. Enap. Brasília.

MESQUITA, A. e FERREIRA, S. (1997) ‘Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana’. *Revista do serviço público*, 48, 3. Enap. Brasília.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO BRASIL. (2000) “Previdência concede benefícios com maior rapidez”. *Destaque na Previdência*, 4, 6. Brasília, janeiro.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO DO BRASIL. (1998) “Ranking aponta as melhores Gerências do INSS”. *Reforma Gerencial*, 1. Brasília.

NAIM, M. (1994) “Public Bureaucracies in Developing Countries: ten paradoxes”. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. World Bank Technical Paper, 259. World Bank. Washington, D.C.

NEWBERRY, S. e BARNETT, P. (1999) *Negotiating the network: the contracting experiences of community mental health agencies in New Zealand*. Mimeo. New Zealand.

O’CONNELL, B. (1996) “A major transfer of Government responsibility to voluntary organizations? Proceed with caution”. *Public Administrative Review*, 56, 3. May/June.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. (1992) *Reinventing Government*. Addison-Wesley. Reading, Ma.

PODOLNY, J. (1992) *The Matthew effect and the constraints of Status: a sociological perspective on Markets*. Mimeo. Stanford University Graduate School of Business.

- PRZEWORSKI, A., STOKES, S. e MANIN, B. (editores) (1999) *Democracy, Accountability, and Representation*. USA, Cambridge University Press.
- RANADE, W. (1995) "The theory and practice of managed competition in the National Health Service". *Public Administration*, 73.
- RANSON, S. e STEWART, J. (1994). *Management for the public domain: enabling the learning society*. New York, St. Martin's Press.
- REFFUSS, J. (1991) "La agencia competitiva: reflexiones generadas por la contratación externa em Gran Bretaña y Estados Unidos". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 3.
- RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1997) "O Estado num mundo em transformação". World Bank. Washington, D.C.
- RHODES, R. (1997) "From marketization to diplomacy: its the mix that matters". *Public Policy and Administration*, 12.
- SOJO, A. (1996) "Posibilidades y límites de la reforma em la gestión de la salud em Chile". *Revista de la Cepal*, 59. Agosto. Santiago.
- THOMPSON et alii (1991) *Markets, hierarchies, networks: the co-ordination of social life*. London, Sage.
- TROSA, S. (1995) *Moderniser L'Administration*. Paris: Les Editions D'Organization.
- VICENT-JONES, P. (1999) "Competition and Contracting in the transition from CCT to Best Value: towards a more reflexive regulation?". *Public Administration*, 77.
- WALFORD, G. (1996) *Scholl choice and the quasi-market*. Oxford, Oxford Studies in Comparative Education.
- WALSH, K. (1995) "Competition for White-Collar Services in Local Governments". *Public Money & Management*. UK. April/June.
- WALSH, K. et alii (1997) *Contracting for change: contracts in Health, Social Care and other local government services*. Oxford, Oxford University Press.

WILLIANSO, O. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrusts implications*. London, The Free Press.

WHITE, H. (1981) "Where do markets come from?". *American Journal of Sociology*, 87, 3.

WRIGHT, D. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.