

## A “ANARQUIA ORGANIZADA” DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO SETOR PÚBLICO: UMA ABORDAGEM À LUZ DO MODELO *GARBAGE CAN* E DO *POLICY ENVIRONMENT*

Ítalo Fittipaldi

### Introdução

O problema da fragmentação das políticas públicas em geral e de reforma na burocracia estatal em particular vem compondo a agenda de pesquisa da Ciência Política e dos estudos organizacionais, desde o período imediato do pós II Guerra Mundial. A busca de um novo paradigma para o aparato de Estado, decorrente da preocupação com a melhoria do desempenho das funções governamentais, tem provocado ondas recorrentes de reformas em diversos países com distintas formações e características sócio-econômicas. Todavia, na mesma medida em que se implementam políticas públicas de remodelagem da gestão do setor público, o fenômeno da *falha seqüencial*<sup>1</sup> das reformas torna-se o resultado mais visível de tais políticas. A questão a ser respondida pela teoria é: por que as reformas na burocracia pública falham? Abordagens desenvolvidas por autores de diferentes matizes destacam variáveis explicativas as mais diversas para o fenômeno da fragmentação das políticas reformistas. Em trabalho recente, que contém um vasto levantamento bibliográfico (Rezende, 2004) sobre as causas da falha seqüencial das reformas, foi possível identificar ao menos dezessete explicações distintas para este fenômeno, com expressiva variedade de argumentos e mecanismos causais que, todavia, não focalizam a causalidade existente entre o ambiente da política pública (*policy environment*) de reformas administrativas e seus impactos sobre o processo de tomada de decisão. Políticas públicas não ocorrem no vácuo e o *policy environment* no qual estão inclusas se constitui em importante fator explicativo de sua *performance*. As abordagens centradas apenas no ambiente organizacional interno (Caiden, 1999) dão uma grande contribuição para o entendimento de suas dinâmicas, porém não destacam o impacto sobre as organizações (políticas públicas) do ambiente em que estão inseridas. Assim, objetivando adotar um modelo analítico que contemple a racionalidade limitada dos gestores públicos e seu processo de tomada de decisão com o ambiente

<sup>1</sup> Sobre o problema da *falha seqüencial* das reformas administrativas, ver Rezende, 2004.

institucional das políticas públicas – e com isto explicar a propensão à fragmentação das reformas administrativas no setor público – ancora-se o argumento aqui desenvolvido no modelo *garbage can*, e na abordagem de *policy environment*. A junção desses modelos de análise permite uma combinação de variáveis explicativas que, acredita-se, eleva a capacidade de identificação das causas da falha seqüencial. Desta forma, o artigo está estruturado em cinco partes, onde, além desta seção introdutória, a seção 2 consiste na descrição do modelo *garbage can* e a seção 3 na apresentação das variáveis ambientais e seus impactos na política de reformas. Por seu turno, na seção 4 é desenvolvido o argumento da “anarquia organizada” para as reformas no setor público e, finalmente, na seção 5 são apresentadas as considerações finais.

### O modelo *garbage can*

A teoria clássica da administração baseia suas premissas na racionalidade do *homo economicus* para explicar os mecanismos de *tomada de decisão* nas organizações. Suas análises da *escolha organizacional* assumem a existência de metas bem definidas a serem atingidas ao longo do tempo, com o envolvimento participativo dos componentes das organizações e soluções geradas de acordo com o problema em pauta. Todavia, essa *racionalidade organizacional* não explica a existência de organizações em que a tomada de decisão não se dava nos moldes do tipo ideal preconizado pela teoria clássica. Os processos de escolhas coletivas no interior dessas organizações produziam impactos na estrutura organizacional, resultando em um processo de produção de *tomadas de decisão* que fugia à lógica prevista.

A existência de preferências destoantes entre departamentos quanto a determinada escolha da decisão a ser tomada, o desconhecimento do processo global de geração do produto da organização e a inconsistência na participação de seus componentes no processo decisório – aliados à introdução de mecanismos de controle e coordenação, previstos pela teórica clássica para a elevação da *performance* organizacional – geravam um perfil *anárquico* nessas organizações que não encontravam explicação na literatura tradicional. O mundo real esperava por um modelo. Surge então o instigante artigo *A garbage can model of organizational choice* (Cohen, March & Olsen, 1972).

Analisando o processo de tomada de decisão, os autores revelam a existência de “anarquias organizadas” no interior das organizações, em razão de três propriedades gerais que lhes são intrínsecas: 1) preferências dilemáticas (*problematic preferences*); 2) falta de clareza nos processos organizacionais (*unclear technology*); 3) participação anárquica (*fluid participation*). A existência dessas *propriedades* gera a predominância de um *comportamento ambíguo* quanto ao processo decisório, pois funcionam como restrição à racionalidade subjacente às *escolhas* de que dispõe a

organização. Ou seja, em virtude dessas *propriedades gerais*, a tomada de decisão na organização é desprovida de uma *racionalidade organizacional*.

Explicando o impacto dessas *propriedades*, e iniciando pelos problemas de preferências (*problematic preferences*), os autores escrevem:

In the organization it is difficult to impute a set of preferences to the decision situation that satisfies the standard consistency requirements for a theory of choice. The organization operates on the basis of a variety of inconsistent and ill-defined preferences (Cohen, March & Olsen, 1972, p. 1).

Em outros termos, é a falta de instrumentos que otimizem a tomada de decisão. A alocação de propostas nessas condições produz uma *tomada de decisão* sub-ótima, reduzindo a adequabilidade da medida adotada às questões organizacionais. Haja vista que "it can be described better as a loose collection of ideas than as a coherent structure; it discovers preferences through action more than it acts on basis of preferences." (op. cit.).

Por seu turno, sobre a outra propriedade geral – *falta de clareza nos processos organizacionais* (*unclear technology*) – afirmam:

Although the organization manages to survive and even produce, its own processes are not understood by its members. It operates on the basis of simple trial-and-error procedures, the residual of learning from the accidents of past experience, and pragmatic inventions of necessity (op. cit.).

A existência desse *déficit de informação* no interior da organização gera políticas baseadas nos procedimentos de *tentativa e erro* para o enfrentamento de questões organizacionais. Sem o conhecimento de tais processos, aliado à preferência dos tomadores de decisão por suas políticas "preferidas", a organização é vitimada na racionalidade das soluções propostas aos seus problemas. E, finalmente, some-se a isso a participação anárquica (*fluid participation*) onde "participants vary in the amount of time and effort they devote different domains; involvement varies from one time to another. As a result, the boundaries of organization are uncertain and changing; the audiences and decision makers for any particular kind of choice change capricious" (op. cit.).

A combinação desses elementos não apenas restringe a racionalidade da ação no interior das organizações, como desconecta *problemas de soluções*, implicando tomadas de decisão que não acompanham o fluxo tradicional que segue a ordem: *problemas seguidos de soluções para estes*. De fato, o *garbage can model*, em sua versão original (Cohen, March; Olsen, 1972), identifica quatro fluxos decorrentes da quebra da seqüência clássica *problemas seguidos de soluções*. Esses fluxos (*streams*) são identificados como: problemas (*problems*); soluções (*solutions*); oportunidades de

escolhas (*choices opportunities*); participantes (*participants*). Os *problemas* são resultado de queda de *performance*, podendo decorrer de causas internas ou externas à organização. O aparecimento desse fluxo tem, portanto, causas variadas, e funcionam como gatilhos do processo de tomada de decisão. Por sua vez, as *soluções* são geradas sem o diagnóstico adequado dos problemas por que passa a organização. Como uma “linha de produção de idéias”, as soluções são apresentadas durante o processo decisório, na busca da identificação de algum problema que se encaixe a ela; ou seja, busca-se um problema para a solução já pré-escolhida. As “soluções” não utilizadas pela organização são descartadas e jogadas na “lata de lixo” (*garbage can*).

Já o outro fluxo gerado pelas *propriedades gerais* - a *oportunidade de escolha* - manifesta-se no instante em que os tomadores de decisão da organização precisam apresentar uma solução para certo problema, independentemente da adequação da organização ao problema surgido. Ou seja, o fluxo de *choices opportunities* é a ocasião para o grupo hierárquico responsável pela tomada de decisão na organização justificar sua existência como tal. Dito de outra maneira, se a *natureza* desse grupo é apresentar soluções mediante a tomada de decisão, que o faça de qualquer maneira.

Por fim, o fluxo de *participantes* é o que se caracteriza pela irregularidade de seus componentes. O envolvimento dos integrantes da organização no processo de tomada de decisão caminha na razão direta de suas preferências pelas soluções apresentadas (ou problemas que gostariam de tratar) e de suas demandas<sup>2</sup> na organização.

A racionalidade prevista pela teoria clássica da escolha organizacional passa ao largo do processo de tomada de decisão em organizações que apresentam o perfil de anarquias organizadas, decorrentes das *propriedades gerais* identificadas pelos autores. Pois, “from this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision making looking for work” (Cohen, March & Olsen, 1972, p. 02). É possível resumir a lógica de funcionamento do modelo *garbage can* por meio da interação entre a (1) falta de diagnóstico adequado (desconhecimento) dos problemas enfrentados pela organização, (2) a necessidade da apresentação de alguma solução para esses problemas e (3) as preferências dos tomadores de decisão por algum tipo de “solução”; da interação desses elementos surge a “anarquia organizada”. Todavia, o modelo *garbage can* não foi

<sup>2</sup> Tais demandas podem ir desde a perspectiva de ascensão na organização até a simpatia pelo superior hierárquico. Ou seja, são questões muito abrangentes e de difícil estabelecimento de um padrão comportamental para os integrantes do grupo que detém o direito da tomada de decisão.

originalmente formulado para explicar reformas na estrutura organizacional estatal, porém a utilização de sua lógica funcional ao ambiente de políticas públicas de reformas administrativas se constitui, acredita-se, em um instrumento analítico robusto para explicar a fragmentação dessas reformas. Mas, a “anarquia organizada” descrita pelo modelo *garbage can* pode ser observada nas políticas de reforma? E quais variáveis produziram este padrão de funcionamento nas políticas públicas de reformas administrativas?

### O ambiente da política pública (*policy environment*) das reformas administrativas

São identificadas três variáveis do ambiente da política pública que funcionam como geradoras da *fragmentação* dos programas de reformas em sociedades poliárquicas. Não se afirma aqui que apenas essas três variáveis são indutoras da fragmentação da política pública das reformas administrativas, mas que elas é que serão objetos de investigação. Essas *variáveis ambientais* são aqui denominadas:

- a) *assimetria de informação que incorrem em problemas de escolha ótima*, ou seja, a incapacidade de ordenar as preferências dos burocratas quanto à adoção de determinada política de reforma, sob condições de informação incompleta;
- b) *proteção do orçamento*, que consiste no desconhecimento da natureza das organizações burocráticas estatais e suas capacidades gerarem receita fora do orçamento público;
- c) *aversão ao risco político e ciclos eleitorais*, resultado da ação racional de grupos partidários em valorizar seu *ativo eleitoral* e conservar a composição política que lhes possibilitou a vitória nas últimas eleições. Ao se introduzir uma reforma cuja conclusão de sua implementação suplante o limite temporal dos ciclos eleitorais, estes passam a funcionar como mecanismo fragmentador do processo de reforma.

Nas linhas que se seguem, apresentamos as características de cada variável ambiental e seu impacto na implementação das reformas administrativas.

#### *A assimetria de informação: a escolha sub-ótima da política*

A tomada de decisão para escolha e implementação de determinada política pública não se processa em um ambiente desprovido de interesses de grupos e

assim de suas preferências por políticas (Krüeger, 1974; Olson, 1982). Grupos de burocratas estão mais propensos a patrocinar certas ações estatais que outros, assim como a implementação de uma *policy* pode ser planejada em diferentes vertentes (algumas até excludentes), com a preferência dos burocratas distribuindo-se entre as várias combinações possíveis de políticas. A razão para essa *distribuição de preferências* é o ganho (*payoff*) que cada grupo de formuladores teria com a escolha de sua política pública, ou estratégia de implementação “favorita”.

Como nos mercados econômicos, existe um leque de *opções* (políticas públicas) à disposição dos *consumidores* (burocratas) que vão *compor sua cesta de consumo* (processo decisório) com o *produto* (política pública) que *maximize* a satisfação particular dos formuladores. A combinação de *distribuição de preferências* e de ação *maximizadora* por parte dos burocratas caracteriza a existência de um *mercado* de políticas públicas que, em razão do desconhecimento dos formuladores sobre o objeto da política em questão, é caracterizado pela existência de certo grau de *assimetria de informação*. Grau este que se torna mais agudo com a alternância de grupos políticos (não exclusivamente de partidos políticos) no comando do Poder Executivo.

O mercado de reformas não consegue estabelecer o *princípio da transitividade* para o processo decisório quanto à proposta de reforma administrativa que melhor se ajuste às necessidades da máquina pública. Esse fato, na ausência de instrumentos que provoquem uma alteração no cálculo dos burocratas – alterando assim sua *função utilidade* – resultará em *custos de transação* para a formulação (implementação) das reformas administrativas, em razão da disjunção entre a escolha da política e os resultados desejados. Afinal, “só se obtêm os resultados neoclássicos de mercados eficientes quando não há custos de transação” (Coase, 1980 *apud* North, 1998, p. 7).

A alocação sub-ótima da política resulta em problemas de coordenação quanto à tomada de decisão mais eficiente, eficaz e efetiva. A incapacidade de se estabelecer uma *ordenação social de preferências*, em razão da assimetria de informação, cria barreiras à adoção de um programa consistente com as múltiplas arenas de atuação do aparelho estatal. Ou seja, permeada por interesses diversos, a burocracia pública gera políticas de reformas como “soluções” para “problemas” que não se ajustam aos programas elaborados. Destarte, mantendo-se inalterado o cálculo dos burocratas quanto à sua *função utilidade* (política “favorita”), o processo decisório incorrerá em disfunções implementadoras. Observa-se que a *assimetria de informação* se constitui uma importante variável ambiental para a *performance* da ação estatal, pois ao desvincular a “solução” – materializada na política pública – dos “problemas” que se propunha a resolver, reduz o desempenho do Estado em ação. Em outras palavras, a assimetria de informação é indutora da baixa *performance* da administração pública.

*A dependência do orçamento*

A natureza das organizações importa para uma implementação exitosa de programas de reformas administrativas. Tal fato deriva dos incentivos diferenciados à cooperação por parte das agências, decorrentes de sua *arena* de atuação. Mas, onde se materializa o diferencial de incentivos e quais suas conseqüências para a cooperação (não-cooperação) com reformas administrativas? Em boa medida a resposta para esta pergunta está na relação de cada agência governamental com o orçamento público. A atuação em diferentes *arenas de políticas públicas* (Lowi, 1964) exige aportes de recursos que apresentarão padrões distintos conforme a *policy* gerada pelas agências em cada *arena*.

Assim, o volume de recursos destinados a órgãos do governo encarregados da produção de uma política pública de *regulação* diferencia-se do volume de recursos destinados a agências de governo imbuídas da geração de políticas públicas *distributivas*. O gasto do governo para a operacionalização de um órgão que regula as tarifas de ônibus urbanos, por exemplo, difere daqueles destinados a agências encarregadas da saúde pública.<sup>3</sup> Essa constatação, aparentemente óbvia, traz no seu bojo uma questão menos perceptível. Como orçamentos distintos<sup>4</sup> podem ser descentralizados uniformemente? Afinal, a fonte de receitas das diversas agências de governo só é a mesma quando o processo de elaboração desses orçamentos é centralizado. Porém, ao se transferir para setores governamentais a capacidade de elaboração de seus orçamentos, como no modelo de reforma gerencial (Ferlie *et al.*, 1999), caberia uma pergunta: de onde virá a receita?

Considerando que a natureza organizacional das agências de governo difere em razão do seu *locus* de atuação, infere-se que a atividade-fim dessas agências tem capacidade distinta de geração de *auto-receita*.<sup>5</sup> Foge ao escopo deste trabalho a apresentação de modelos de captação de recursos para essas instituições, todavia é pertinente uma análise da *natureza das receitas* dos órgãos públicos com as conseqüências decorrentes de seu diferencial. Certas agências não apresentam características para captar recursos no mercado em função da política pública que geram. Ao passo que outras agências poderiam ter suas receitas elevadas pela captação própria de recursos materiais, efetivando-se como uma *loosely coupled organization*.

<sup>3</sup> É importante considerar que mesmo uma agência de perfil *distributivo* tem instrumentos de *regulação* da sua atividade fim. Entretanto, considera-se, aqui, que sua participação no orçamento público é decorrente da sua natureza funcional.

<sup>4</sup> Aqui, o orçamento do governo é a composição dos orçamentos de suas diversas agências.

<sup>5</sup> Entende-se por auto-receita os recursos financeiros captados por uma agência de governo sem a dotação orçamentária pública.

Essa capacidade diferenciada de *autofinanciamento* se traduzirá no grau de vinculação ao orçamento governamental que cada setor do governo possui. Ou seja, existirá, para determinadas agências, uma dependência orçamentária (*budget dependence*) derivada de sua natureza organizacional. Os diferentes graus de dependência orçamentária implicarão em quão cooperativa a agência será com um programa de reforma administrativa de cunho gerencial (descentralizador). Enquanto para alguns órgãos a perda da proteção orçamentária reforça sua *performance*, para outros, o desaparecimento dessa proteção poderá significar o fim de sua existência como agência de governo.

Entendido que a natureza organizacional das agências estabelece o grau de sua vinculação ao orçamento, é possível afirmar que a proteção dada pelo aporte público de recursos a determinadas agências de governo define o padrão de cooperação dessas agências com as reformas administrativas. Os *incentivos* à cooperação para a descentralização administrativo-financeira de um órgão público funcionam favoravelmente a essa mudança institucional, à medida que a agência governamental – objeto da reforma – pode abrir mão da proteção financeira advinda do orçamento estatal. Os interesses de grupos relacionados com as diferentes agências de governo extraem suas rendas da transferência orçamentária repassada para elas. Estancar essa transferência é condenar alguns órgãos governamentais à inanição financeira e, posteriormente, à perda de prestígio e poder e até extinção. Assim, o orçamento é a garantia de sobrevivência dessas agências e dos grupos que nelas operam, pois, a introdução de reformas orientadas para o mercado pode significar a redução (inexistência) de aporte de recursos para essas organizações públicas.

Por outro lado, o fato de algumas agências governamentais estarem situadas na *arena distributiva* de políticas públicas permite que alguns de seus departamentos voltem-se para os resultados (*output*), por se constituírem instrumentos de execução de programas governamentais de caráter universalistas. Ou seja, na “ponta” do serviço público prestado ao cidadão justifica-se a administração por resultados sem a capacidade de *auto-receita*, haja vista que se trata de elevação de *performance* do serviço público no seu objetivo-fim. Trata-se, portanto, de uma situação específica, que não invalida a aplicação do conceito de *proteção do orçamento* para a burocracia pública.

#### *A aversão ao risco político e ciclos eleitorais*

A repulsa de grupos partidários à desvalorização de seu capital político ocorre em dois níveis: a) na relação com o eleitor; b) na relação com correligionários. O primeiro caso é descrito pela literatura como o fenômeno dos ciclos econômicos eleitorais. É com o clássico artigo de Nordhaus (1975) –

*The political business cycle* —, sobre o comportamento da política econômica dos governos dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) quando de seus processos eleitorais, que a literatura incorpora a variável *periodicidade eleitoral* (ciclos eleitorais) ao cálculo de produção de políticas públicas. Nordhaus identifica regularidades entre a adoção de políticas macroeconômicas expansionistas ao aproximar-se o período eleitoral e a reversão delas quando da passagem desse período, voltando o processo a repetir-se com a chegada de outra fase eleitoral. Ou seja, para promover uma redução do desemprego em período próximo às eleições, o governo adota medidas de política que permitam a expansão da atividade econômica, reduzindo o desemprego e transformando esse fato em *ativo político* valorizado na fase eleitoral. Passadas as eleições, com o grupo governante mantido no poder, novas medidas de política econômica são adotadas; agora para reduzir a inflação que se elevou com a adoção de estímulos à expansão do emprego. Todavia, nessa fase de contração da economia, não há eleição próxima e o *ativo político* do partido no poder não se deprecia junto ao eleitorado, pois quando a outra eleição chegar, a memória (e a desinformação sobre o fato) do eleitor não terá identificado tal manobra<sup>6</sup>.

Já no tocante à aversão ao risco político no relacionamento com correligionários, fenômeno específico de grupos partidários que detêm o poder, a periodicidade eleitoral (ciclos eleitorais) promove uma composição das forças políticas no interior da burocracia, com vistas à manutenção do poder e da valorização do *ativo político* ao qual estão vinculadas. Mesmo com grandes possibilidades de vitória no próximo pleito, o arranjo político no interior da burocracia não deixa de ocorrer, pois certos grupos contemplados em um primeiro mandato cederão espaços para os preteridos anteriormente, como mecanismo de rateio das funções burocráticas entre partidários. Esse acordo tácito entre os grupos de correligionários, quando da proximidade de uma eleição, funciona como fator limitador da ação estatal reformadora. Para evitar choques de interesses, por conseguinte, fissuras na coligação, evita-se a implementação de políticas públicas que produzam fortes reações no interior da burocracia estatal e assim dificulte a consolidação do referido acordo. A recomposição ou redistribuição de recursos políticos entre os grupos de interesses que lotearam a burocracia pública ocorre, inexoravelmente, pelo fato de haver uma eleição a ser realizada, não importando a probabilidade de vitória do grupo político situacionista. Afinal, os ciclos eleitorais também funcionam como mecanismo de redistribuição de poder no interior do grupo político governista.

<sup>6</sup> Para uma boa exposição sobre os diferentes modelos de ciclos político-econômicos, ver Borsani (2003). Para uma crítica específica ao modelo oportunista descrito por Nordhaus, ver Wittman (1999).

Desse modo, a produção de políticas públicas caminha na direção sinalizada pelas urnas, pois se objetiva a vitória na próxima eleição (redução do *risco político*). Em outros termos, o eleitor controla o governo (burocracia) pelo desempenho (*incumbent performance*) deste para com o cidadão (Ferejohn, 1986).

### **O *garbage can* e as variáveis ambientais da política de reforma administrativa: agregando o argumento**

A etapa seguinte para a montagem do instrumento de análise do problema de fragmentação das políticas de reforma administrativa é a agregação da lógica do *garbage can* ao ambiente da política pública (*policy environment*) de onde provêm tais reformas. A lógica subjacente entre a *propriedade geral* do modelo *garbage can* e as *variáveis ambientais* mencionadas na seção anterior pode ser estabelecida como se segue. Os *problemas de preferências* identificados por Cohen, March & Olsen são resultado das escolhas sub-ótimas por parte dos tomadores de decisão sob informações incompletas quanto à proposta mais adequada ao problema da organização. Ou seja, a *assimetria de informação* conduz à inadequação da estratégia utilizada para melhoria da *performance* organizacional, semelhantemente ao que ocorre na administração pública quando a agregação de preferências sub-ótima dos burocratas quanto à estratégia de implementação de determinada política pública cria uma disjunção entre a política *per se*, seus objetivos e sua execução. Já a *falta de clareza dos processos* organizacionais na geração de seu produto consiste na incapacidade de se unificar os diferentes *inputs* de distintos departamentos da organização. Não é possível aglutinar as diferentes arenas de políticas sob uma mesma coordenação de processos, o que implica padrões de funcionamento diferenciados entre os departamentos. Identifica-se, aqui, que a *natureza* desses departamentos importa para a tomada de decisão, equivalendo ao desconhecimento prévio dos *policy-makers* da natureza das organizações públicas a serem reformadas. Se os processos na geração do *output* da organização não são claros (conhecidos) aos administradores da mesma, como descrito no *garbage can*, também não são as diversas estruturas organizacionais das agências de governo na geração de bens públicos, tratando-se, assim, do mesmo fenômeno verificado na *proteção do orçamento*. Finalmente, a lógica da participação anárquica equivale à *aversão ao risco político*, pois, como aquela, arregimenta participantes apenas dentre os que “simpatizam” com a tomada de decisão gerada. Com vistas ao próximo pleito, os formuladores de política comportam-se como os membros da organização do *garbage can*, oscilando entre as diversas preferências dos participantes (burocratas) sobre propostas (“problemas” e “soluções”) apresentadas na campanha eleitoral e mantenedora da coalizão governista. Como

o Estado não é um monólito, os burocratas precisam apresentar soluções para problemas existentes (na forma de política pública), implementando políticas de sua preferência e descartando aquelas que possam gerar *riscos* para o desempenho do grupo político ao qual pertencem, tendo em mente o próximo pleito.

A interação das *variáveis ambientais* com a lógica do *garbage can* resulta em disfunções de implementação que incorrem no fenômeno da falha seqüencial das reformas administrativas. Assim como no modelo organizacional de racionalidade limitada, a abordagem das variáveis ambientais também vislumbra a existência de uma *racionalidade restrita* na geração de soluções para o problema da baixa *performance* da administração pública. A implementação de um programa de reformas administrativas, em geral, não é resultado de um diagnóstico preciso da *natureza* das agências governamentais, nem a escolha da proposta reformista baseia-se em um *best account*. Na verdade, os programas de reformas são “soluções” que buscam “problemas” gerados na máquina pública, não importando quão adequadas essas soluções apresentam-se para tais problemas.

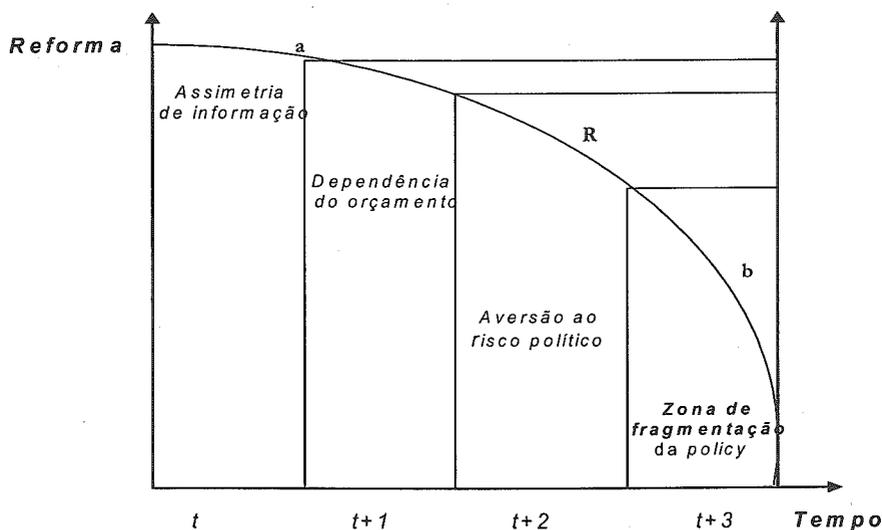
“Problemas”, “soluções” e tomada de decisão: a “anarquia organizada”

Quando um grupo político chega ao poder via processo eleitoral, as informações sobre o funcionamento da máquina administrativa não são facilmente disponibilizadas a esse grupo num momento inicial, gerando um déficit de informações gerenciais expressivo. Com vistas à redução dessa assimetria informacional e à tentativa de implementação de políticas públicas de elevação da *performance* estatal são instituídos alguns programas com o objetivo – dentre outros – de *captar informações*. No paradigma da reforma administrativa gerencial, por exemplo, o instrumento de captação de informações utilizado é o *contrato de gestão*, haja vista que esses *contratos* fixam metas de desempenho para os órgãos públicos, e o acompanhamento dessas metas é uma forma de se obter informações antes desconhecidas pelos novos gestores. Ou seja, a propagação dos *contratos de gestão* (ou de algum modelo similar) é o meio de se tomar conhecimento da estrutura operacional da administração pública e seus pontos de baixo desempenho, tentando não entrar em choques significativos com grupos de resistência à redução desse déficit informacional. Todavia, a natureza organizacional de cada agência do governo funciona como barreira a essa proliferação, haja vista que os *contratos de gestão* – ao menos em sua versão inicial elaborada pelos teóricos da nova administração pública<sup>7</sup> – partem do princípio de uniformidade do aparato estatal, ignorando a relação de cada agência com o orçamento público. Isso implica baixa cooperação para a implementação das chamadas *organizações orientadas pela performance* por parte de órgãos públicos com alto grau de *dependência do orçamento*.

<sup>7</sup> Ver (Ferlie *et al.*, 1999) e Trosa (2001).

Por seu turno, a aproximação do pleito eleitoral seguinte impele o grupo político no poder a voltar mais incisivamente sua atenção para a valorização de seu *ativo político* junto ao eleitor e aos seus correligionários. Isso não apenas restringirá a adoção de certas políticas públicas de captura de informações, como promove uma recomposição política entre os grupos de interesses no interior da burocracia visando à manutenção do comando nos cargos do Executivo. Chama-se a atenção do leitor, neste ponto, para o início da legislatura do grupo político vencedor das eleições. A magnitude da assimetria de informação com o qual se depara ao assumir o governo não permite um diagnóstico mais preciso da máquina administrativa, o que implica em elevado grau de ambigüidade de qualquer instrumento de política com vistas a reformar a estrutura organizacional da burocracia pública. A desarticulação entre meios e fins das políticas de reformas decorrentes do impacto das variáveis ambientais sobre estes programas conduzem a um padrão anárquico de implementação de tais políticas que, todavia, está envolto em elevado grau de institucionalização, caracterizando a execução desta política pública como uma “anarquia organizada”. Em decorrência dessa ambigüidade, põem-se em marcha os mecanismos que impelem a reforma pretendida à falha. O gráfico 4.1 descreve a trajetória de fragmentação da política pública de reformas administrativas no tempo, destacando o efeito de redução da *performance* desta *policy* em razão das variáveis ambientais que atuam como mecanismos de produção do déficit de efetividade. Tal fragmentação está representada pelo deslocamento do ponto *a* ao ponto *b* na curva *R*, onde a ação em seqüência das variáveis ambientais da política de reforma gera tal déficit. Assim, quanto maior o efeito das variáveis ambientais do modelo, menor será a capacidade de implementação do programa de reforma administrativa.

Gráfico 4.1 – Curva de Efetividade das Políticas de Reformas



## Considerações finais

A tomada de decisão por uma política pública em um ambiente imerso por *informação incompleta* conduz seus formuladores a escolher a estratégia de implementação que melhor lhe aprouver em razão de sua *função utilidade*. A medida a ser implementada será aquela pertencente aos burocratas de maior influência, não importando quão adequada seja tal estratégia de implementação *vis-à-vis* os objetivos planejados. Este padrão de execução de políticas em geral e de reformas administrativas em particular, dentre outros fatores, ignora a natureza das agências governamentais e suas relações de dependência orçamentária que, aliados à aversão ao risco político que permeia as coalizões governistas em razão dos ciclos eleitorais, produz um elevado grau de ambigüidade na implementação das reformas administrativas no setor público, conduzindo-as à falha seqüencial. A ação das variáveis ambientais aqui identificadas funciona como mecanismo de fragmentação da política de mudança institucional da burocracia pública, gerando um hiato entre execução e objetivos das reformas administrativas que, em geral, são implementadas sob um padrão executor caracterizado como de uma "anarquia organizada", reproduzindo a lógica do modelo *garbage can* original, no setor público. Apenas com a eliminação das assimetrias de informação quanto à gestão pública é possível reduzir a propensão à falha das políticas de reformas administrativas.

## Referências

- BORSANI, Hugo. (2003). *Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)*. Belo Horizonte: Editora da UFMG. Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CAIDEN, Gerald E. (1999). "Administrative reform: proceed with caution". in: *International Public Administration*, n° 22, vol. 6, p. 815-832.
- COASE, Ronald. (1980), "The problem of social cost". in: *The Journal of Law and Economics*, n° 03, p. 1-44.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". in: *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25.
- DOWNS, Anthony. (1999). *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp.
- FEREJOHN, John. (1986). "Incumbent performance and electoral control". in: *Public Choice*, n. 50, p. 5-26.
- FERLIE, EWAN *et al.* (1999). *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora UnB/ENAP.
- KRÜEGER, Anne O. (1974). "The political economy of the rent-seeking society". in: *American Economic Review*, v. 64, n. 3, p. 291-303.

- LOWI, Theodore. (1964). "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, n. 16, p. 677-715.
- NORDHAUS, William D. (1975). "The political business cycle". in: *Review of Economy Studies*, n. 42, p. 169-190.
- NORTH, Douglass. (1998). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal. Série Ensaios & Artigos.
- OLSON, Mancur. (1982). *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven; London: Yale University.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- WITTMAN, Donald A. (1999). *O mito do fracasso da democracia: por que as instituições políticas são eficientes?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- TROSA, Silvie. (2001). *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan / Brasília: ENAP.

## RESUMO

*A "anarquia organizada" das reformas administrativas no setor público: uma abordagem à luz do modelo garbage can e do policy environment*

Este artigo tem por objetivo a construção de um modelo analítico que contemple, simultaneamente, as variáveis ambientais das políticas públicas e o processo de tomada de decisão organizacional, para explicar o problema da falha seqüencial das reformas administrativas no setor público. Para isso elaboram-se a junção de modelos de análise como o *garbage can* e o *policy environment* para explicar o fenômeno em tela, identificando um padrão de "anarquia organizada" na implementação das políticas públicas de reformas.

**Palavras-chave:** políticas públicas; implementação de políticas públicas; reformas administrativas

## ABSTRACT

*The "organized anarchy" of administrative reforms in the public sector: an approach in the light of "garbage can" and "policy environment" models*

This article has for objective the construction of an analytical model that contemplates, simultaneously, the environment variable of public policies and the process of organizational decision making, to explain the problem of the sequential failure of administrative reforms in the public sector. For this a combination of *garbage can* and *policy environment* analytic models are developed to explain the phenomenon in question, identifying a pattern of "organized anarchy" in the implementation of the public policy reform.

**Keywords:** public policies; implementing public policies; administrative reforms