

Revisitando a Estratégia de Execução das Reformas Gerenciais no Setor Público: uma abordagem à luz do equilíbrio de Nash¹

Revisiting the Strategy Execution of Management Reforms in the Public Sector: an approach in light of the Nash equilibrium

Ítalo Fittipaldi

Doutor em Ciência Política (UFPE) e Professor de Ciência Política da UFPB. Coordenador do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: italofittipaldi@gmail.com

Saulo Felipe Costa

Doutor em Ciência Política (UFPE) e Bolsista PNPd CAPES no PPGRI da UEPB. Pesquisador do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: s.felipe@hotmail.com

Cletiane Medeiros Araújo

Mestre em Ciência Política pela UFPE, Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, bolsista CNPq. Pesquisadora do Núcleo de pesquisa aplicada em Políticas Governamentais (NPGOV).

E-mail: cletiane.araujo@hotmail.com

Resumo: A década de 1990 inaugurou um conjunto de políticas públicas marcadas pela busca de eficiência governamental na geração e execução de suas ações. Às políticas orientadas para o mercado seguiram-se esforços de descentralização do processo decisório com vistas ao aprimoramento da gestão pública, onde se buscou combinar ajuste fiscal (eficiência orçamentária) com mudança institucional (instituições voltadas para os resultados). Entretanto, o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas, decorrente do *dilema do controle*, se constituiu no vetor de constrangimento para a implementação exitosa dessas concepções gerencialistas. Qual a natureza dos conflitos e a estratégia de ação dos *policy-makers* no interior da “coalizão reformadora”? Este trabalho, em uma tentativa de responder tal questão, apresenta uma abordagem analítica do *dilema do controle* baseada na teoria dos jogos. Objetivou-se com isto, apresentar uma formalização do problema da *falha sequencial*, conforme

¹ Somos gratos aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais* pelos comentários e sugestões à versão anterior deste artigo, os quais contribuíram significativamente para seu aprimoramento analítico. Contudo, os erros, falhas e/ou omissões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

esta foi apresentada por Rezende (2008), como esforço analítico para a aplicação de modelos formais aos fenômenos decisórios na área das Ciências Sociais em geral, e da Ciência Política em particular.

Palavras-chave: Reforma administrativa; falha sequencial, dilema do controle, teoria dos jogos.

Abstract: The 1990s ushered in a set of public policies marked by the pursuit of increased government efficiency in the generation and execution of their actions. Policies oriented to the market followed by decentralization efforts of the decision-making process in order to improve public management, mixed fiscal adjustment (budget efficiency) with institutional change (institutions focused on the results). However, the problem of sequential failure of administrative reforms, due to the dilemma of control, has become the constraint vector for the successful implementation of these managerial concepts. What is the nature of conflict and the action strategy of policy-makers within the "reform coalition"? This work, in an attempt to answer this question, presents an analytical approach to the dilemma of control based on game theory. The purpose this paper is to present a formalization of the problem of sequential failure, as explained Rezende (2008), as an analytical effort for the application of formal models for decision-making phenomena in the field of Social Sciences in general and Political Science in particular.

Keywords: administrative reform; sequential failure, control dilemma, game theory.

1. Introdução

O aperfeiçoamento das ações de governo vem se constituindo em importante objeto de análise de políticas, em especial o tema sobre reformas nas organizações do setor público. A experiência internacional com as reformas orientadas pela *performance* ao longo da década de 1990, inspirada na vertente *gerencial*, possibilitou uma profusão de estudos acerca das reformas administrativas tendo como foco, em boa medida, a descrição dos alcances e/ou limites dessas reformas (BRESSER-PEREIRRA, 1996; 1998a; 1998b; 2001; VALDECI, 1997; VELASCO JR., 1997; FERLIE *et al.*, 1999; ABRÚCIO, 2001; JENKINS, 2001; KETTL, 2001). No início da década de 2000, a vertente *societal* de gestão pública adquiriu notoriedade, principalmente a partir do envolvimento de novos atores sociais na implementação ou execução das políticas públicas, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Democrático. Ambas as tentativas de “reinvenção do governo” tinham como objetivo a ampliação da democracia no país, através da introdução de novas formas de organização e administração do Estado. Todavia, ao longo dos dois últimos decênios, a gestão pública brasileira sofreu descontinuidades na implementação de seus programas. Afinal, o que conduz às reformas à falha?

Destacando a natureza dual dos objetivos programáticos das reformas administrativas, em

especial aquelas de vertente gerencialista², o *dilema do controle* – como abordado por Rezende (2004) – explica a fragmentação dos programas reformadores resultado de tensões entre atores estratégicos para a implementação desta política pública. Assim, ancorado no arcabouço teórico que destaca as tensões entre descentralização e desempenho organizacional, o presente estudo buscou explicar as estratégias não-cooperativas no interior da coalizão reformadora, derivada do *dilema do controle*, à luz do instrumental metodológico da teoria dos jogos.

A adoção de um modelo formal para lastrear um arcabouço teórico não passa incólume as limitações e fragilidades adaptativas. Simplificações analíticas e acomodações conceituais, não raro, conduzem o esforço formal a questionamentos acerca do grau de ajuste da estratégia metodológica escolhida. Ao se recorrer a teoria dos jogos para explicar falha sequencial das reformas administrativas gerenciais, notadamente a experiência brasileira, não objetivou-se o ineditismo da empreitada, mas a adequabilidade do esforço analítico ao objeto de explicação.

Em uma instigante abordagem acerca da atuação de grupos de interesse em relação a determinada política governamental, McCarty e Meirowitz (2007) apresentam uma estrutura de escolhas dos atores, sob a perspectiva do equilíbrio de Nash em um jogo de estratégias em espaços contínuos. A concepção analítica desenvolvida contempla a pressão desses grupos sobre o governo para executar sua política “preferida”. Destarte, no artigo em tela, o objetivo foi conceber uma abordagem da teoria dos jogos, incorporando o modelo formal desenvolvido por McCarty e Meirowitz (2007) ao problema da *falha sequencial* da reforma administrativa executado no Brasil na década de 1990, considerando o comportamento estratégico de *policy-makers* na condução da política de reforma gerencial.

O presente artigo está estruturado em quatro seções onde, na primeira é apresentado o conceito do *dilema do controle* e seus efeitos sobre a execução da política de reforma. Na seção 2 são sumarizadas as principais vertentes do modelo da nova administração com base em sua evolução teórica na década de 1990. Na seção 3 é desenvolvido um modelo formal onde se identifica o dilema do controle como um caso de *equilíbrio de Nash*. E, finalmente na seção 4 são apresentadas as considerações finais do trabalho.

² O modelo gerencialista de gestão pública será o foco do presente artigo. A análise criteriosa do modelo de gestão societal não faz parte do escopo trabalho, uma vez que tal abordagem se encontra incrustada em um processo dialético ainda em curso.

2. O dilema do controle

As reformas nas estruturas da moderna burocracia encontram na existência do problema da *falha sequencial* o vetor de constrangimento para sua execução exitosa. A vasta literatura sobre as explicações para esta *falha* variam na razão direta da multiplicidade das abordagens analíticas, evidenciando a complexidade do processo de implementação de reformas administrativas decorrente da natureza conflituosa da mudança institucional. Em um amplo *survey* da literatura, Rezende (2004) identificou ao menos dezessete argumentações sobre o problema da *falha sequencial*, onde o fracasso de tais reformas, apesar das diversas interpretações, encontra na “natureza dual” da política de aumento do desempenho organizacional, o elemento “genético” para a sua fragmentação (*cf.* Quadro 1).

A partir da análise desta literatura, Rezende (2004) reformulou a abordagem analítica para explicar o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas destacando as tensões existentes entre os agentes executores desta política, no tocante à disputa pelo controle do processo decisório e suas implicações à implementação de ações combinadas de elevação da *performance* em organizações complexas. De fato, tal a abordagem *per se* não é singular, já que, nas palavras daquele autor, “a explicação adicional que estou propondo não é absolutamente nova, dado que ela conecta, integra e combina alguns elementos explicativos de outras abordagens [...]” (REZENDE, 2004: p. 44). Todavia, a abordagem de Rezende (2004) torna mais clara a identificação do nexos causal primário da dualidade contida nas ações restauradoras da *performance* organizacional, em particular nas agências governamentais.

Elevar o desempenho de uma organização no tempo consiste na ação combinada de aperfeiçoamento na utilização dos recursos disponíveis (*controle*) e efetividade no atendimento de sua clientela (*desempenho*). Assim, ao se buscar o aumento da *performance* institucional a política dos reformadores deverá ser resultado de iniciativas complementares voltadas à concretização daqueles objetivos bidimensionais. Porém, como a unicidade da estrutura organizacional é mais normativa que real, a dimensão da eficiência (*controle*) e a dimensão da efetividade (*desempenho*) apresentam funções utilidades distintas no interior de uma mesma agência ou conjunto de agências. Enquanto, se para a primeira dimensão a busca pela otimização

no gerenciamento e utilização dos recursos é a meta a ser alcançada, para a segunda o alvo é a maximização da oferta a seus consumidores, mesmo que para isto seja preciso uma profunda reformulação de sua estrutura organizacional visando o aumento da efetividade. Ou seja, os objetivos distintos produzem estratégias diferenciadas de implementação da reforma que se materializam no problema da *falha sequencial*. Com isto, o ponto fulcral no conflito interno na condução da estratégia reformadora – por extensão do problema da *falha sequencial* – reside no embate em torno do processo decisório para a condução do programa de elevação do desempenho organizacional, travado entre o “grupo da eficiência” e o “grupo da efetividade”. A esta disputa, inerente às reformas administrativas orientadas pela *performance*, Rezende (2004) denominou de *o dilema do controle*.

A lógica dilemática entre *controle* e *desempenho* manifesta-se nos programas de reformas em agências governamentais através das estratégias antagônicas entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. No ambiente das reformas administrativas no setor público, em especial aquelas de perfil *gerencialista*³, o *controle* materializa-se nas ações de eficiência orçamentária, consubstanciadas nas políticas de ajuste fiscal. Por seu turno, a dimensão *desempenho* volta-se para a alteração do modelo institucional vigente, via descentralização decisória e de recursos, com vistas ao aumento da efetividade organizacional (mudança institucional). A existência de interesses distintos e percepções diferenciadas quanto ao padrão performático a prevalecer na concepção da reforma administrativa dificultam a formação de um ambiente cooperativo para execução das políticas, conduzindo o programa à falha, no tempo. É esta natureza contraditória entre as ações de ajuste fiscal e de mudança institucional que produz os problemas de ação coletiva no interior da “coalizão reformadora”⁴, tendo a dicotomia centralização/descentralização de recursos como ponto irradiador do conflito estratégico da implementação. Ou seja:

[...] as iniciativas de ajuste fiscal (redução e/ou controle dos custos visando ganhos de eficiência fiscal) requerem maior fiscalização dos sistemas burocráticos, na medida em que a mudança institucional demanda menos controle, sobretudo naquelas em que as propostas de descentralização são predominantes, como é o caso das reformas dos anos 1990. (REZENDE, 2004, p. 44).

Percebe-se, portanto, que a baixa cooperação ao longo do processo de implementação de reformas orientadas pela *performance* encontra na questão do *controle* seu elemento explicativo.

³ As principais características das reformas *gerenciais* estão apresentadas na seção seguinte.

⁴ Denomina-se aqui *coalizão reformadora* os atores estratégicos (burocratas e agências governamentais) para a formulação e execução da política de reforma administrativa.

A fraca aderência das diferentes agências de governo ao conjunto de políticas constitutivas do programa reformador é resultado da natureza dual daquela política pública, manifesta através do fenômeno do *dilema do controle*, que por sua vez decorre da inconsistência de execução de uma mudança institucional simultânea à política de ajuste fiscal. Aderir às políticas que vão ao encontro de suas preferências e percepções quanto ao formato a ser adotado pelo programa de reforma administrativa faz com que os atores estratégicos desloquem o foco de suas ações dos reais entraves à *performance* organizacional, centrando suas estratégias operacionais para a obtenção do controle dos instrumentos de formulação e execução de políticas. Ou seja, o baixo padrão cooperativo que perpassa as diferentes abordagens do problema da *falha sequencial* resulta, na análise desenvolvida por Rezende (2004), do conflito em torno do controle pelos recursos de implementação de políticas públicas.

Apesar da busca pela elevação do desempenho ser o incentivo à elaboração de um programa de reforma administrativa, é no tocante às possíveis modificações na estrutura de controle dos recursos onde se encontra a razão do baixo nível de coordenação das políticas de reforma. A existência de um padrão subótimo de cooperação para executar tal política estabelece um equilíbrio estratégico entre os grupos divergentes, no tocante à ação coletiva, aquém do necessário para a implementação bem sucedida da reforma. Diante disto, se faz pertinente uma análise das estratégias de adesão e deserção ao programa de reforma administrativa por parte dos atores envolvidos em sua implementação para tornar possível a identificação das ações geradoras da descontinuidade desta política pública. Porém, antes, será apresentada uma breve descrição das características do modelo de reforma administrativa gerencial – baseada na evolução analítica registrada por este arcabouço teórico até a década de 1990 – objetivando destacar os elementos antagônicos das políticas propostas para a elevação do desempenho das organizações do setor público naquela década.

Quadro 1

Explicações para a Falha Sequencial das Reformas Administrativas

Autor	Natureza da Explicação	Argumento
Kaufman (1971)	Conflito de Princípios	“As políticas de reformas trazem em si um conflito de princípios sobre como executar a reforma.”
March e Olsen (1972)	<i>Garbage can</i>	“Reformas são dotadas de alta incerteza, complexidade e ambiguidade, que produzem dificuldades de cooperação.”
March e Olsen (1983)	<i>Garbage can</i>	“Reformas tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas que tendem a tornar as modificações muito difíceis de implementar.”
Pressman e Wildavsky (1984)	Dilemas de ação coletiva	“As reformas produzem dilemas de ação coletiva e, portanto, geram mais demandas por coordenação e controle.”
Baier <i>et. al.</i> (1989)	Atenção dos atores estratégicos	“As políticas de reformas não são suficientemente capazes de manter a atenção dos atores estratégicos por longo período de tempo.”
Baier <i>et. al.</i> (1989)	Natureza da reforma	“As reformas tendem a desencadear processos reativos dados seu grande teor de incerteza e de complexidade e os resultados imprevistos.”
Brunsson e Olsen (1993)	Demandas conflitantes	“As demandas conflitantes entre a mudança e a estabilidade em um processo de reforma geram falhas.”
Desveaux (1994)	Absorção de incertezas	“Reformas geram alta incerteza nos diversos atores, o que torna mais complexa e mais difícil a mudança na direção desejada.”
Kaufman (1995)	Resistência organizada	“Reformas enfrentam resistência em razão de: a) benefícios gerados pelo <i>status quo</i> ; b) oposição calculada; c) reduzida habilidade para mudança.”

Continua

Continuação

Autor	Natureza da Explicação	Argumento
Kaufman (1995)	Descentralização x Coordenação	“Processos de descentralização causam problemas de coordenação entre principais e agentes o que demanda mais controle, produzindo falha.”
Perters e Savoie (1996)	Contradições, ambiguidades e incerteza	“Reformas demandam mais coordenação e controle.”
Perters e Savoie (1996)	Altas expectativas	“Reformas produzem elevadas expectativas quanto aos seus impactos, o que produz dificuldades de cooperação dos atores com a mudança.”
Light (1997)	Ondas de reformas	“Reformas geram mais reformas; quanto mais o governo é reformado mais o Congresso e a Presidência as consideram necessárias.”
Coe (1997)	Conflito estrutural	“Quando as reformas são implementadas, outras forças operando no sentido de manter o <i>status quo</i> as inibem.”
Seidman (1998)	Poder	“Objetivos conflitantes geram falhas sequenciais nas reformas.”
Caiden (1999)	Institucionalização	“Reformas ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que tornam as mudanças muito latentes e com reduzida efetividade.”
Rezende (1999; 2004)	Dilema do controle	“A questão do controle mais que a <i>performance</i> em si é a causa da falha sequencial das reformas administrativas.”
Diversos autores	Diversidade x <i>One size fits all</i>	“Alta diversidade de interesses das agências administrativas reduz as chances de cooperação com políticas de reformas centradas em modelos uniformes.”

Fonte: Rezende (2004, Quadro 1: pp. 42-44)

3. A natureza dual modelo de reforma gerencialista

As reformas nas organizações do setor público não são novidades em política pública, mas o conjunto de ações executados na década de 1990, segundo Kettl (2001), pela primeira vez, registrou uma ação combinada de ajuste fiscal e políticas de elevação do desempenho organizacional voltadas para a satisfação da clientela das agências de governo. Embora o último decênio do século XX tenha sido marcado por este conjunto de políticas reformadoras, os resultados de sua implementação ficaram aquém dos esperados. Planejadas na esteira da forte crise fiscal e de representação dos governos ocidentais, os programas de reformas administrativas no setor público transmutaram-se ao longo de sua diáspora internacional, muito como resultado de problemas de adequação de políticas e objetivos quando de sua execução.

A abordagem da *Nova Administração Pública* (doravante NAP), como resultado de suas variações temporais, não apresenta um conjunto uniforme de ações com vista à melhoria do desempenho das organizações públicas. De fato, “*não há definições claras ou unânimes sobre o que a nova administração pública é realmente e não somente há controvérsias acerca do que é ou do que está a caminho de tornar-se, mas também do que deveria ser.*” (FERLIE *et al.* 1999: p. 24). Porém, é possível identificar ao menos quatro pilares teóricos da NAP que se sucederam e se somaram ao longo da onda reformista do final do século passado (*cf.* Quadro 2). Um elemento comum aos quatro modelos identificados por Ferlie para a NAP⁵ é a abordagem conjunta da eficiência orçamentária e a melhoria na prestação dos serviços públicos. Se o modelo 1 focava suas ações exclusivamente no ajuste fiscal, os demais incorporam esta vertente de política e acrescentam a dimensão da mudança institucional como instrumento para a recuperação da *performance* das organizações públicas.

De fato, a partir do modelo 2 o componente da mudança nas estruturas de incentivos e punições das agências de governo passaram a integrar as políticas gerencialistas, seja através do *downsizing* de agências de governo ou da criação de mecanismos de gerenciamento dos processos de mudança na cultura organizacional. A administração pública gerencial, ao longo de sucessivas implementações, portanto, fincou suas bases no binômio eficiência/efetividade, tendo como

⁵ Doravante denominada de administração pública gerencial ou modelo *gerencialista*.

instrumentos de ação políticas de eficiência fiscal e de melhoria de resultados dos produtos e serviços entregues à população. Ou seja, o modelo gerencial passou a combinar políticas de *controle*, visando aumento da *performance* fiscal, com políticas de elevação de desempenho institucional, mediante mudanças no gerenciamento dos recursos públicos. Essa junção de políticas de natureza distintas e conflitantes em um mesmo programa de reforma conduziu à fragmentação de sua implementação, com resultado subótimo do programa reformador. Neste ponto, uma explanação das conexões entre as preferências dos *policy-makers* por uma das ações constitutivas do programa de reforma e seu déficit de implementação, faz-se necessário⁶.

Quadro 2

Sumário da Evolução Analítica da Administração Pública Gerencial

Versões da NAP	Foco	Limite
Modelo 1	Impulso para a eficiência	<ul style="list-style-type: none">• Ações exclusivas de ajuste das contas públicas.
Modelo 2	Downsizing e descentralização	<ul style="list-style-type: none">• Redução linear da oferta de bens públicos, acompanhada de queda nos ganhos de escala na implementação de políticas.
Modelo 3	Busca da excelência	<ul style="list-style-type: none">• Ênfase nas formas carismáticas de liderança, levando à tentativa de gestão da mudança cultural da organização.
Modelo 4	Orientação para o serviço público e aumento da <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none">• Importação de modelos da administração privada para a pública, visando atingir um alto padrão performático para esta última.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Ferlie *et al.* (1999).

3.1 O perfil não-cooperativo de uma política pública

Ao se observar a incorporação de iniciativas de políticas antagônicas como ajuste fiscal e busca de elevação do desempenho das organizações públicas via descentralização decisória, no bojo de um mesmo programa de reforma do aparelho de Estado, fica evidenciado o caráter dual da abordagem da NAP, ao menos com base na evolução analítica observada até a década de 1990.

⁶ Somos gratos a um parecerista anônimo por chamar atenção para este ponto.

Percebe-se que seus objetivos programáticos não vislumbraram o conflito entre a natureza de uma política de eficiência fiscal, onde o controle sobre os recursos é condição *sine qua non* para a sua execução exitosa, e os choques distributivos derivados de modificações nas estruturas de poder interna e externa das agências governamentais.

O “vírus” da fragmentação da política de reforma administrativa de cunho gerencial também foi manifesto no programa brasileiro executado entre os anos de 1995 e 1999. A necessidade de elevação do controle sobre o desempenho orçamentário do Estado, para fazer frente ao equilíbrio fiscal, um dos pilares do programa de estabilização macroeconômica conhecido como Plano Real (1994), não se moldava à iniciativa de políticas de aumento da *performance* do setor público através de mudanças na estrutura organizacional – portanto, decisória – dos órgãos governamentais do país. A execução simultânea dessas ações conduziu à um déficit de implementação que expressaram o resultado subótimo do programa de reforma brasileiro. Sobre esta implementação parcial Rezende (2008) escreveu:

A falha sequencial da reforma brasileira está diretamente relacionada ao importante fato de o MARE não ter obtido a cooperação simultânea dos atores estratégicos para os propósitos de ajuste fiscal e de mudança institucional ensejados pela reforma proposta. No caso brasileiro, o dilema do controle resultou em um padrão dual de cooperação, no qual o ajuste fiscal foi privilegiado, inibindo as chances de modelos flexíveis na sua estrutura de delegação e de controle de políticas públicas. O modelo institucional descentralizado sugerido pela reforma para transformar o papel do Estado brasileiro não foi adotado. A reforma foi parcialmente implantada. (REZENDE, 2008, p. 140).

Em seguida, em uma nota de rodapé esclarecedora acerca do desenho da política de reforma e o comportamento dos executores da política Rezende (2008) ainda escreveu:

A cooperação com os objetivos da reforma depende do modo específico como os atores estratégicos alinham seus interesses em torno da variável-controle. Quando a reforma é produzida de modo a fazer que os atores estratégicos percebam que o ajuste fiscal é complementar à mudança institucional, as chances de implementação são mais elevadas. Em condições em que o ajuste fiscal predomina e são elevados os riscos de perda do controle com a introdução de novos modelos institucionais, como foi o caso brasileiro de 1995, são elevadas as chances de falha sequencial. (REZENDE, 2008, nota de rodapé 35.)

A junção de ações de ajuste fiscal e de mudança institucional em um mesmo programa de reforma, com este binômio constitutivo sendo execução simultaneamente, conduz a política pública das reformas gerenciais a um nível subótimo de implementação (fragmentação). Uma ação governamental com este perfil ontológico gera dilemas de ação coletiva no interior da coalizão

reformadora, haja vista os interesses estratégicos distintos dos *policy-makers* acerca do papel do *controle* para a promoção do ajuste nas contas públicas (Cf. REZENDE, 2009). Em outros termos, a cooperação na implementação das reformas na administração pública, sob o matiz gerencial, não manifesta-se em grau e intensidade necessárias para o sucesso da política. O padrão não-cooperativo, portanto, prevalece na sua execução conduzindo-a a resultados bem aquém do definido em sua fase de formulação.

Diante desta natureza dilemática, a implementação de reformas administrativas enfrentou comportamentos destoantes de atores estratégicos inclusos na coalizão de reformadores, que desencadearam estratégias de não-cooperação na execução do programa, haja vista as concepções antagônicas quanto ao caráter e alcance da reforma. Se o modelo *gerencialista* traz em sua “genética” elementos indutores de conflitos de interesses no interior da aliança reformadora, como tais conflitos se materializam na execução da política? Ou especificamente, como os embates de poder no âmbito da reforma podem ser formalizados em um modelo analítico?

4. A implementação da política de reforma e sua natureza não-cooperativa: o dilema do controle como um caso de *equilíbrio de Nash* com estratégia pura em espaços contínuos.

Nesta seção se analisará o dilema do controle como um caso de não-cooperação com resultado subótimo para a execução de políticas de reforma da administração pública, em particular aquelas de cunho gerencialista, materializando-se no clássico problema da *falha sequencial*. A política pública da reforma gerencial é constituída de dois segmentos, a saber, o ajuste fiscal e a mudança institucional. Assim, sua implementação I_R pode ser descrita como função de duas ações que, embora patrocinadas por estes grupos de atores estratégicos antagônicos, integram o mesmo programa de reforma. Assim:

$$I_R = f(e) + f(w) \tag{1}$$

Portanto, sendo e e w o ponto de execução das políticas de ajuste fiscal e mudança institucional, respectivamente; p a probabilidade de implementação das ações que compõem a política de reforma administrativa; e^* e w^* a execução ideal das ações de *controle* e *performance*, e, b os benefícios dos

atores com a implementação de suas concepções de reforma, temos que a função utilidade do grupo (jogador) i quanto às ações do programa de reforma é definida como:

$$U^i(e, w) = p[(e - e^*)^2] + [(1 - p)(w - w^*)^2] + pb \quad (2)$$

Com $p \in (0,1)$ para manter a estrutura analítica do jogo exclusivamente de estratégias puras⁷.

Destarte, considerando que o *equilíbrio de Nash* é estabelecido como sendo:

$$\forall \pi_i = (s^*_i, s^*_{-i}) \geq \pi_i(s_i, s_{-i}^*) \forall s_i \quad (3)$$

Onde i é a função de recompensa do jogador i , ou seja, seu *payoff*; s_i é a estratégia do jogador i e s_{-i} a estratégia dos demais jogadores; bem como (s^*_i) é a estratégia dominante do jogador i e (s^*_{-i}) a estratégia dominante dos jogadores, exceto i . Assim, admitindo a condição (1) o programa de reforma administrativa é ofertado como um pacote único de políticas, onde não se detecta, *a priori*, qualquer diferencial entre as ações de eficiência fiscal e de *performance*. Tanto o ajuste fiscal como a mudança institucional fazem parte de uma mesma política pública (reforma gerencial), o que considera-se aqui como um produto sem distinção de conteúdo. Ou seja, o programa de reforma é tido como um *produto homogêneo*, embora cada grupo busque maximizar seus benefícios com a política (*i.e.* levar a efeito o segmento da política de reforma que lhe interessa).

Seguindo o modelo de McCarty e Meirowitz (2007), no interior da coalizão reformista operam dois grupos $N = \{1,2\}$ que possuem estratégias de implementação distintas, voltados, cada grupo, para prevalência de uma das partes do binômio da reforma gerencial (ajuste fiscal e mudança institucional)⁸. Por seu turno, dada a configuração dual da política de reforma, o governo visa executar $\frac{1}{2}$, com cada grupo aderindo na magnitude $s_i \in [0,1]$, e obtendo-se o resultado final da implementação como $x(s_1, s_2) = \frac{1}{2} - s_1 + s_2$. Então a função utilidade de cada grupo ficou definido como:

⁷ Para uma explicação deste procedimento cf. RASMUNSEN (1996).

⁸ Uma vez mais, agradecemos a um parecerista anônimo pela sugestão para incorporação do modelo de McCarty e Meirowitz para o *equilíbrio de Nash*.

$$u_1(s_1, s_2) = -(x(s_1, s_2))^2 - s_1 \quad (3.1)$$

$$u_2(s_1, s_2) = -(1 - x(s_1, s_2))^2 - s_2 \quad (3.2)$$

Introduzindo e substituindo a função da política pública em sua versão final, reescreve-se (3.1) e (3.2) como abaixo:

$$u_1(s_1, s_2) = -(1/2 - s_1 + s_2)^2 - s_1 \quad (4.1)$$

$$u_2(s_1, s_2) = -(1 - (1/2 - s_1 + s_2))^2 - s_2 \quad (4.2)$$

Diferenciando (4.1) e (4.2) a partir da condição de primeira ordem, respectivamente, então:

$$2(1/2 - s_1 + s_2) - 1 = 0$$

$$2(1 - (1/2 - s_1 + s_2)) - 1 = 0$$

Assim, resolvendo s_1 em função de s_2 , conduzindo a melhor resposta para a estratégia dos grupos, se obtêm, para a condição de primeira ordem:

$$b_1(s_2) = s_2 \quad (5.1)$$

E para a condição de segunda ordem:

$$b_2(s_1) = s_1 \quad (5.2)$$

Obtêm-se, com isso, múltiplos equilíbrios de Nash para quaisquer conjuntos estratégias puras, onde $s_1 = s_1$.

Com o embate em torno do modelo de implementação da reforma desvirtua os grupos reformadores quanto aos reais problemas do desempenho organizacional, acirrando o embate entre eles, e produzindo um padrão cooperativo no interior da coalizão reformadora aquém daquele requerido para levar a cabo a política. A execução simultânea do ajuste fiscal e da mudança institucional transformou-se em vetor de constrangimento para a implementação da reforma administrativa, conduzindo-a ao problema da *falha sequencial*. Parece perceptível, portanto, que o *dilema do controle*, ao ser analisado à luz da teoria dos jogos, pode ser enquadrado em um caso de equilíbrio subótimo do tipo *equilíbrio de Nash* como demonstrado acima. Ressalta-se aqui que, para efeito de simplificação, ao admitir os custos decorrentes do esforço implementador como iguais desconsiderou-se a possibilidade plausível de um grupo se sobrepujar a outro na condução das ações da reforma. De fato, quanto mais premente for a necessidade do ajuste fiscal mais poder decisório o “grupo do *controle*” terá na condução da reforma administrativa.

Considerações finais

Neste artigo buscou-se apresentar o problema da *falha sequencial* das reformas administrativas, em particular as reformas gerenciais, a partir da concepção do *dilema do controle* conforme exposto por Rezende (2004, 2008, 2009), através de um modelo analítico formal. Para tanto, recorreu-se aos instrumentos da teoria dos jogos e descreveu-se o padrão dilemático das reformas gerencialistas como um caso de equilíbrio subótimo, nos moldes do *equilíbrio de Nash*. A conclusão do estudo é que o dualismo intrínseco ao modelo *gerencialista* consiste em um caso de equilíbrio subótimo que reproduz o *equilíbrio de Nash* ao fragmentar a política de reforma administrativa. O objetivo foi apresentar uma formalização do problema da *falha sequencial*, via dilema do controle, como esforço analítico para o desenvolvimento de modelos formais para fenômenos decisórios na área das Ciências Sociais em geral, e da Ciência Política em particular.

Decerto que este trabalho apresentou limitações analíticas decorrentes da opção do instrumento metodológico utilizado para o seu objetivo, haja vista que, ao se considerar, *e.g.*, o jogo da execução da reforma como pautado por estratégias puras, evidencia-se o grau de simplificação da abordagem aqui desenvolvida. Portanto, torna-se necessário o desenvolvimento de outros padrões de formalização do problema da *falha sequencial*, via *dilema do controle*, adequando-o às ações estratégicas reais dos atores envolvidos nas políticas de reformas administrativas. Ademais, também se faz pertinente ampliar a análise sobre a lógica de funcionamento do modelo de gestão societal, implicando as dimensões que podem explicar as possíveis falhas. Portanto, o presente

esforço analítico visa contribuir para o avanço da discussão sobre as discontinuidades de “reinvenção do governo”.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L. (2001). “Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

BRESSER PEREIRA, L.C. (1996). *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo. Editora 34.

_____ (1998). *Reforma do Estado para Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo. Editora 34.

_____ (1998b). “A Reforma do Estado nos Anos 90: a lógica e os mecanismos de controle.” In: *Lua Nova*, nº 45, pp. 49-91.

_____ (2001). “Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

FERLIE, Ewan, ASBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW, Andrew. (1999). *A Nova Administração Pública*. Brasília, Editora da UNB.

JENKINS, Kate. (2001). “A Reforma do Setor Público no Reino Unido”. In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

MCCARTY, Nolan e MEIROWITZ, Adam. (2007). *Political Game Theory: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.

KETTL, Donald F. (2001). “A Revolução Global: reforma da administração do setor público.” In: BRESSER PEREIRA, L.C. & SPINK, P. (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4º edição. Rio de Janeiro. Ed. FGV.

RASMUSEN, Eric (1996). *Juegos e información: una introducción a la teoría de juegos*. Ciudad de México-DF: Fondo de Cultura Econômica. 1º edição em espanhol.

REZENDE, Flávio da Cunha (2009). “Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira.” *Sociologias*, Porto Alegre, ano 11, nº 21, jan./jun. pp. 344-365.

_____ (2008). “O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada”. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 16, número suplementar, pp. 127-143.

_____ (2004). *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora da FGV.

_____ (1999). *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*, PhD Dissertation, Cornell University, Ithaca, New York.

VALDECI, Araújo. (1997). “A reforma administrativa francesa.” In: Texto para Discussão nº 20, Brasília, FGV/EBAP/ENAP.

VELASCO JR. (1997). *A Economia Política das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado*, Texto para Discussão nº 55, BNDES, Rio de Janeiro.