



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

[anpocs@anpocs.org.br](mailto:anpocs@anpocs.org.br)

Associação Nacional de Pós-Graduação e  
Pesquisa em Ciências Sociais  
Brasil

Rezende Da Cunha, Flávio

POR QUE REFORMAS ADMINISTRATIVAS FALHAM?

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, núm. 50, outubro, 2002

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# POR QUE REFORMAS ADMINISTRATIVAS FALHAM?\*

Flávio da Cunha Resende

## Introdução

O estudo da implementação de políticas públicas é um dos temas privilegiados na agenda contemporânea de pesquisas nas ciências sociais que se voltam para a análise do Estado em ação. Uma das preocupações centrais no estudo da implementação é a de fornecer explicações para a

compreensão do seguinte fenômeno: *por que políticas públicas usualmente não conseguem produzir os resultados esperados por seus formuladores?*<sup>1</sup> Este artigo procura explicar o problema da falha permanente nas políticas de reformas administrativas, as quais são reconhecidas por cientistas sociais como casos clássicos de políticas que dificilmente atingem os resultados pretendidos, isto é, a elevação da *performance* no aparato burocrático do Estado.<sup>2</sup> O conhecimento acumulado dos analistas sobre a experiência histórica internacional de implementação dessas políticas, tal como argumenta Caiden (1999), é repleto de casos que ilustram semelhante fenômeno. Reformas administrativas são modificadas, abandonadas, ou não têm continuidade. Reformas se sucedem para combater velhos e persistentes problemas de *performance* no aparato burocrático.

A literatura a este respeito fornece um amplo e variado conjunto de explicações. Este artigo propõe uma *explicação adicional* ou, *lato sensu*,

\* Este artigo é uma versão simplificada da tese de doutorado *Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support: MARE and the reform of the State apparatus in Brazil*, defendida na *Cornell University* em 1999, e orientada pelo prof. Theodore Lowi. Sou grato a todos aqueles que entrevistei durante a pesquisa em Brasília, em especial ao Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira, Ângela Santana e Humberto Martins, Lúcia Barreto e Maria Helena Rodrigues. Gostaria ainda de agradecer aos dois pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* por suas valiosas observações, que contribuíram para uma melhor versão, e que espero ter atendido nesta versão.

uma teoria sobre as falhas permanentes das reformas administrativas de maneira geral, aplicando-a num caso concreto – a reforma administrativa brasileira formulada e implementada pelo MARE no período de 1995-1998. Analisa-se com mais acuidade as razões para a extinção deste importante ministério em 1999.

Não pretendemos discutir ou analisar os aspectos da formulação e implementação da reforma administrativa de 1995, ou seja, este artigo não se detém em uma discussão detalhada sobre a formação da agenda da reforma, do conteúdo da política proposta pelo MARE, ou pela dinâmica de interação do MARE com o Legislativo para aprovar a reforma na constituição, ou mesmo uma avaliação de tal política. Em torno dessa discussão há uma grande produção científica no Brasil. O fenômeno explorado aqui é a extinção<sup>3</sup> do ministério quatro anos depois de sua criação, o que representa, a nosso ver, uma forte evidência de mudança de direcionamento na política de reforma do Estado, que passou a ser conduzida pelo Ministério do Planejamento e Gestão. Esta mudança traduz a maneira pela qual o problema da cooperação se expressou no caso brasileiro. Procuramos explicar os mecanismos produtores de obstáculos que inibem as reformas administrativas quando organizações estão implementando tais políticas. O modo específico pelo qual estes mecanismos operam e criam dificuldades para as organizações em processo de implementação de reformas administrativas voltadas para elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado se constitui objeto de interesse científico para os analistas de tais políticas, e é sobre este foco que discutimos as reformas e a experiência do MARE.

A explicação proposta neste trabalho parte da premissa de que a) as reformas administrativas são políticas formuladas com o propósito geral de elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado, e que estas, de modo geral, visam a dois objetivos gerais: o ajuste fiscal, e a mudança institucional;<sup>4</sup> b) a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da política da reforma administrativa para o ajuste fiscal e a mudança institucional é variável chave para o sucesso de implementação, ou seja, da elevação da *performance*;

c) as reformas administrativas usualmente possuem chances reduzidas de obter cooperação simultânea para os dois objetivos, pois estes trazem em si uma contradição que pode ser expressa na seguinte frase: “ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle”.

O problema é estabelecido a partir de um conflito de percepções em torno dos objetivos necessários e suficientes para a reforma orientada pela *performance*. Por um lado, os formuladores das reformas consideram a *performance* do setor público dependente dos dois objetivos. Por outro, para os atores estratégicos, a *performance* depende em muito da disposição de seus interesses focais, e, em certas condições, tendem a considerar o ajuste fiscal e a mudança institucional nas políticas de reforma administrativa contraditórios. Em outras palavras, *performance* e controle são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados, e tendem normalmente a conduzir as reformas à falha sequencial.

A explicação apresentada aqui mostra que numa reforma administrativa voltada para o ajuste fiscal e para a mudança institucional há uma clivagem dos interesses dos atores estratégicos, a qual depende sobremaneira de como esses atores, que têm poder decisório na arena da reforma, percebem a questão do controle (ou do grau de controles burocráticos) e sua relação com a *performance*. Em síntese, pode-se dizer que, para os atores que mais de perto relacionam a *performance* com ajuste fiscal, *mais controle* sobre a burocracia é ingrediente decisivo. Por outro lado, para o conjunto de atores que mais diretamente relaciona *performance* à mudança institucional, menos controle burocrático é fator central. Tal conflito inibe a cooperação dos atores estratégicos com organizações que implementam reformas. Em outras palavras, as políticas de reforma administrativa produzem *incentivos conflitantes* quanto à crucial questão do controle burocrático, os quais dificultam em muito a cooperação simultânea dos atores com os dois objetivos, levando as reformas à falha. O modo particular pelo qual uma dada política de reforma, num dado contexto histórico,

político e institucional, produz tais incentivos explica suas possibilidades de sucesso ou não.

Todavia, o argumento mais geral aqui apresentado, tomando o caso do MARE como exemplo, é o de que o apoio parcial de atores estratégicos no interior da burocracia aos macro-objetivos da reforma representou fator causal para a falha. O caso do MARE mostra com clareza como a obtenção da cooperação dos atores estratégicos no governo para suas políticas de ajuste fiscal e mudança institucional criou obstáculos para a sobrevivência da reforma administrativa de 1995.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na primeira parte, são apresentadas as interpretações existentes na produção acadêmica sobre as falhas de implementação de políticas de reformas administrativas, de modo geral. Na seção seguinte, apresenta-se a teoria da falha permanente, utilizada para a elaboração da explicação adicional proposta neste estudo, e como, de modo mais amplo, as políticas de reforma administrativa podem ser consideradas “casos clássicos” de falha seqüencial (*permanent failing policies*).<sup>5</sup> A quarta seção volta-se para a explicação dos limites à cooperação dos atores estratégicos aos objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional nas políticas de reforma administrativa. Na quinta seção, a proposta apresentada é ilustrada com o caso particular da reforma administrativa brasileira. Na seção final são apresentadas as principais conclusões do artigo.

### **Interpretações sobre dilemas de implementação em políticas de reforma administrativa**

Independentemente de sua natureza, contexto e especificidade, as reformas administrativas são políticas que se voltam para a melhoria da *performance* do aparato burocrático do Estado. Usualmente, estas políticas conjugam dois objetivos complementares: o ajuste fiscal (ou a redução dos gastos com o governo) e a mudança institucional (ou a mudança nas estruturas organizacionais, na cultura burocrática e, de modo mais geral, nas regras do jogo). Políticas com este propósito são tão antigas quanto os governos. Todavia, con-

forme aponta a evidência empírica acumulada na produção acadêmica, sua implementação gera resultados muito distantes daqueles que delas se espera e, conseqüentemente, os governos continuam a exibir problemas de *performance*, sendo que novas reformas são propostas a cada governo. Nesse sentido, as políticas de reformas são conhecidas como políticas que têm baixa *performance* e alta persistência, portanto, são políticas que *falham seqüencialmente*. Esta seção apresenta uma breve discussão sobre as razões de tal fenômeno.

A produção acadêmica em relação a esta questão é diversa, apresentando mecanismos causais bastante heterogêneos. O primeiro deles é fornecido por Caiden (1999), ao analisar uma ampla amostra de estudos de casos de reformas administrativas em diferentes contextos. Para ele, as reformas administrativas – que são, na realidade, tentativas de desinstitucionalização – falham, pois ocorrem em ambientes altamente institucionalizados, os quais inibem as reformas. Outra explicação pode ser encontrada em Kaufman (1995), que apresenta como mecanismo causal a “resistência de interesses organizados a tentativas de reforma”. Para este autor, as reformas enfrentam resistência organizada por três razões específicas. Primeiro, os interesses organizados procuram manter os benefícios da manutenção do *status quo* (baixa *performance* no aparato burocrático). Em segundo, pela oposição calculada à mudança; e, em terceiro, pela reduzida habilidade dos interesses organizados em promover mudanças. Outro tipo de argumento é o das “ondas de reforma” (Light, 1997), pelo qual as reformas geram mais reformas, e quanto mais a administração pública é reformada, mais se pensa na necessidade de reforma. O mecanismo causal fornecido para explicar essa necessidade é o de que as reformas geram conseqüências não antecipadas e de que elas são, na verdade, resultantes de uma competição entre idéias conflitantes. Qualquer que seja a natureza de uma política de reforma, esta exclui outras idéias, as quais entram em cena numa nova política de reforma.

Esse argumento é compatível com o de Kaufman (1971), que se baseia na idéia de “valores conflitantes” existentes sobre modos de orien-

tar as políticas de reformas. Para ele, as reformas são, na realidade, políticas que exibem combinações entre três valores conflitantes: a competência neutra (*neutral competence*), a representatividade (*representativeness*) e a liderança executiva (*executive leadership*). Esses três princípios, por serem conflitantes, pressionam por mais reformas ao longo do tempo. Para Coe (1997), por sua vez, há um conflito estrutural, que se baseia na idéia de que “pressões do ambiente externo em organizações implementando reformas” produzem falhas sequenciais. Para ele, as reformas, quando iniciadas, produzem um conjunto de forças que passam a operar no sentido de fazer a organização retornar ao *status quo*.

Cohen, March e Olsen (1972) apresentam duas explicações para os problemas de implementação: a) as reformas não são capazes de manter a atenção dos atores estratégicos para dar continuidade a elas; b) as reformas têm grande escopo, múltiplos objetivos e desencadeiam processos de oposição combinados a efeitos não antecipados. Outro conjunto de explicação aponta para o fato de que as reformas são políticas com grande teor de contradição, ambigüidade e incerteza, e por isto elas têm chances reduzidas de obter sucesso na implementação.

Peters e Savoie (1996) atentam para o fato de que as reformas administrativas geram uma maior necessidade de controle e coordenação para reduzir os problemas de ambigüidade e incerteza. March e Olsen (1983) consideram que, por esta razão, as políticas de reformas tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas, as quais tornam bastante complexa e problemática a implementação das mesmas.

Nesta mesma linha, Desveaux (1994) aponta o mecanismo de “absorção da incerteza” (*uncertainty absorption*) como fundamental para explicar tal fenômeno. Para ele, a dificuldade de uma organização de absorver a grande incerteza gerada por tal política conduz a uma gama de problemas de implementação. As reformas, assim, demandam mais coordenação e controle, ao mesmo tempo em que apregoam descentralização, flexibilidade e autonomia gerencial.

Kaufman (1995) discute que as reformas são problemáticas, pois trazem um *trade-off* entre des-

centralização e coordenação, o que mais de perto se associa ao argumento desenvolvido neste artigo.

Já Caiden (1991) explica os dilemas de implementação das reformas a partir do problema de deslocamento de objetivos em tais políticas gerados pela questão da transferência de poder. Para ele, a explicação reside no seguinte argumento: “objetivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objetivos como uma consequência da transferência de poder no interior do aparato burocrático”. Por isso, os governos estão demandando mais e mais reformas. Seidman (1998), na mesma linha argumentativa, explica os dilemas de implementação pelo fato de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, atraem uma considerável resistência dos interesses organizados no aparato burocrático. Seidman (1998) alerta ainda para o problema de que as reformas administrativas apresentam objetivos conflitantes, o que gera a inconstância desses objetivos no decorrer do tempo.

Pressman e Wildavsky (1984), por sua vez, mostram que os dilemas de implementação se relacionam diretamente aos dilemas de ação coletiva na implementação, a qual envolve vários atores em vários níveis de decisão. O mecanismo causal, para esses autores, reside no fato de que a falta de coordenação entre as ações conjuntas destes atores conduz a problemas de ação coletiva, tornando reduzidas as chances de sucesso. As reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos, a qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas.

Peters e Savoie (1996) explicam o mesmo fenômeno a partir do problema de “expectativas crescentes” (*raising expectations*) envolvidas nas reformas administrativas. Para eles, tais expectativas, em geral, inibem as mudanças. As reformas administrativas geram normalmente um alto nível de expectativa nos atores estratégicos, difícil de ser atendido, o que incentiva a falta de cooperação e, conseqüentemente, a falha sequencial.

Brunson e Olsen (1993) explicam os dilemas de implementação a partir do mecanismo de

**QUADRO 1**  
**Explicações Correntes para os Dilemas de Implementação em Reformas Administrativas**

NATUREZA DA EXPLICAÇÃO	AUTOR(ES)	MECANISMO CAUSAL	EXPLICAÇÃO
Ambientes Institucionalizados	Caiden (1999)	Instituições inibem reformas.	"Reformas são implementadas em ambientes altamente institucionalizados, e, por tal razão, elas levam muito tempo e apresentam muito poucos resultados".
Resistência Organizada	Kaufman (1995)	Interesses organizados se opõem e resistem à reforma.	"Reformas enfrentam resistência organizada por três razões: a) benefícios da manutenção do <i>status quo</i> ; b) oposição calculada a mudança; c) pouca habilidade para mudança".
Ondas de Reformas	Light (1997)	Reformas criam conseqüências não antecipadas; Reformas resultam da competição de idéias conflitantes.	"Reformas geram mais reformas. Quanto mais a administração pública é reformada, mais o Congresso e a Presidência pensam que ela precisa ser reformada".
Valores Conflitantes	Kaufman (1971)	Valores conflitantes acerca de como reformar cria a necessidade de mais reformas.	"Reformas representam um conflito permanente de valores sobre como organizar a administração pública: competência neutra; representatividade e liderança executiva".
Conflito Estrutural	Coe (1997)	Pressões do ambiente externo inibe reforma.	"Quando as reformas são iniciadas, outro conjunto de forças passam a operar no sentido de fazer a organização 'retornar' para o <i>status quo</i> ".
Atenção dos Atores Estratégicos	March <i>et al.</i> (1993)	Reformas não mantêm atenção dos atores estratégicos para continuar reforma.	"Reformas não conseguem fazer com que os atores estratégicos mantenham atenção nas reformas".
Amplitude da Reforma	March <i>et al.</i> (1993)	Por terem objetivos múltiplos e grande escopo, reformas são difíceis de implementar.	"Reformas tendem a atrair oposição, e a desencadear processos com conseqüências não antecipadas".
Contradições, Ambiguidade, Incerteza	Peters e Savoie (1996); March e Olsen (1989)	Reformas criam contradições, ambigüidades e incerteza, reduzindo chances de implementação. Forças contraditórias inibem implementação das reformas.	"Reformas tendem a demandar mais coordenação e controle". "Reformas tendem a desencadear forças centrípetas e centrífugas que tornam complexa a sua implementação".
<i>Garbage Can</i>	Cohen, March e Olsen (1972)	Incerteza, ambigüidade e complexidade causam "processos de <i>garbage can</i> ", que levam a problemas de implementação.	"Reformas são 'processos de <i>garbage can</i> ': soluções esperando por problemas".
Descentralização <i>versus</i> Coordenação	Kaufman (1995)	<i>Trade-off</i> entre descentralização e coordenação causam problemas de implementação.	"Descentralização provoca problemas de coordenação e, por tal razão, provocam movimentos em direção à centralização".
Transferência de Poder	Caiden (1991)	Transferência de poder causa deslocamento de objetivos.	"Objetivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objetivos como uma conseqüência da transferência de poder".
Poder e Política	Seidman (1998)	Mudanças na organização de poder e nos mecanismos de controle geram problemas de implementação.	"Reformas são problemáticas porque lidam com questões de como o poder está organizado na estrutura do governo".
Contradição de Objetivos	Seidman (1996)	Contradição de funções provoca problemas de implementação.	"Objetivos conflitantes nas reformas são a fonte de mudança".
Absorção da Incerteza	Desveaux (1994)	Dificuldade de absorver a incerteza produz problemas de implementação.	"Reformas geram incertezas e demandam mais coordenação e controle".
Complexidade da Ação Coletiva	Pressman e Wildavsky (1973)	Falta de coordenação conduz a problemas de ação coletiva, causando falha.	"Reformas são políticas altamente complexas que demandam ação coletiva dos atores estratégicos e, por essa razão, demandam mais coordenação".
Expectativas Crescentes	Peters e Savoie (1996)	Grandes expectativas sobre as reformas inibem mudança.	"Reformas geram altas expectativas que geralmente são difíceis de serem atendidas".
Demandas Conflitantes	Brunson e Olsen (1993)	Interesses conflitantes entre mudança e estabilidade causam incerteza e ambigüidade nos atores estratégicos, reduzindo chances de implementação.	"Reformas criam demandas conflitantes entre mudança e estabilidade".



demandas conflitantes nas reformas. Para eles, as reformas envolvem *interesses altamente conflitantes* entre mudança e estabilidade, gerando incerteza e ambigüidade para o conjunto de atores envolvidos e reduzindo as chances de implementação. Nesse sentido, os atores estratégicos, por conta da grande incerteza quanto aos resultados da reforma, tendem a resistir à mudança não cooperando com as reformas pretendidas. O quadro 1 sistematiza este conjunto específico de interpretações.

### **A teoria da falha permanente e o problema da cooperação com a melhoria da performance**

O propósito desta seção é apresentar as premissas e as principais conexões da Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*) com as interpretações apresentadas a respeito das falhas de implementação nas reformas administrativas.<sup>6</sup>

A teoria da falha permanente, formulada por Meyer e Zucker (1989), pretende explicar como *organizações que apresentam baixa performance conseguem sobreviver*? Segundo esta teoria, tais organizações são denominadas “organizações que falham permanentemente”. Embora esse fenômeno, segundo a teoria original, se volte para organizações de qualquer natureza, isto é, privadas, públicas e do terceiro setor, esta condição se alinha aqui com o problema das políticas de reforma administrativa, uma vez que elas são formuladas para lidar com problemas crônicos de *performance* nas organizações do setor público que persistem em funcionar em condições de desempenho sub-ótimo. Mudanças institucionais e racionalidade fiscal são mecanismos continuamente propostos sob diferentes formas para combater o problema crônico de baixa *performance* no setor público. Nesse sentido, cabe utilizar essa teoria para explicar o problema geral das falhas permanentes nas reformas administrativas, assim formulado: “como podem organizações públicas sobreviverem tão longamente com baixa *performance*?”, ou ainda, “podem as reformas administrativas gerar e manter uma elevação do desempenho?”

A teoria da falha permanente parte de duas premissas gerais, a saber: primeiro, a *performance* de uma organização não está diretamente relacionada ao tempo. Em outras palavras, as organizações que apresentam baixo desempenho podem sobreviver. Segundo, o encerramento de uma organização está inversamente relacionado com seu tempo de existência. Partindo dessas premissas, a teoria<sup>7</sup> pretende explicar os seguintes fenômenos:

- a) A sobrevivência organizacional em condições de baixa *performance*.
- b) Por que organizações com baixa *performance* dificilmente conseguem melhorar.
- c) Como e por que a condição de baixa *performance* produz ou desencadeia mecanismos e um conjunto de incentivos que se perpetuam no tempo.

O argumento central é o de que, no mundo real, as organizações podem apresentar reduzida *performance* e alta sobrevivência. Isto mostra que o desempenho nem sempre determina a sobrevivência das organizações e, em muitos casos, elas operam com um *slack* no que se refere à *performance*.<sup>8</sup> De acordo com os autores dessa teoria, o desempenho nem sempre é a principal força motriz do comportamento das organizações. Pelo contrário, em condições de baixa *performance*, a força motriz é o interesse dos atores estratégicos pela manutenção do *status quo* e não pela mudança orientada no sentido de elevação da *performance*. Ou seja, esses atores são motivados pela preservação dos padrões de funcionamento das organizações e não pela melhoria da *performance*, uma vez que um melhor desempenho tende a provocar altos custos. No caso específico das reformas administrativas, aqueles interessados em promover reformas orientadas pela *performance* se defrontam com a idéia de que a persistência de uma *performance* reduzida é, *de facto*, a força motriz que explica o comportamento dos atores estratégicos em relação às reformas, especialmente à questão da cooperação com as propostas de reforma. Por isso, a teoria sugere que diante de reformas que visam a mudanças mais profundas nas instituições, nas relações de poder e nos mecanismos internos da bu-

rocracia, os atores estratégicos nem sempre estão de acordo sobre os possíveis ganhos com a elevação da *performance*. Assim, eles raramente cooperam “espontaneamente” com as reformas, sobretudo com aquelas que pretendem modificar os padrões de funcionamento do aparato burocrático, como as reformas administrativas, pois elas alterariam, com a elevação da *performance*, os benefícios historicamente acumulados com a manutenção da ordem institucional e o padrão de funcionamento das organizações, sobretudo em condições de baixa *performance*. De maneira geral, a elevação do desempenho não produziria, portanto, incentivos suficientes para mobilizar os atores em torno da cooperação com as políticas de reforma.

A segunda razão apontada pela teoria para explicar o fenômeno da falha permanente é a de que existe quase sempre um não-alinhamento de interesses entre a organização que visa a elevar a *performance* e os atores estratégicos na arena política. O conflito desencadeado pelas diferentes formas de analisar a relação entre *performance* e persistência mostra-se decisivo para explicar o problema da falha permanente. A teoria aponta que a percepção de cada ator depende fundamentalmente da *performance*. Em condições de menor desempenho, o conflito de interesses se dá entre aqueles que se beneficiam desse fato e aqueles que desejam restaurá-lo. A redução da *performance* tende a criar, paradoxalmente, fortes incentivos para a não-mudança, dado que, para estes atores, os ganhos não estão associados diretamente à *performance*. Em contrapartida, a baixa *performance* impõe custos ou perdas para os atores estratégicos quando as organizações apresentam um elevado desempenho.

Assim, a teoria enfatiza que nem todos os atores estão interessados na melhoria da *performance*. Aqueles que tentam implementar uma reforma quase sempre apresentam interesses e objetivos conflitantes com os daqueles que se beneficiam com a manutenção de uma baixa *performance* e, portanto, não se mobilizam nem cooperam para implementá-la. Ao contrário, desse ponto de vista, a eficiência é vista de maneira problemática e a cooperação com reformas é de difícil obtenção, pois além de fortes incentivos, esses

atores possuem um considerável poder para vetar políticas que visam à restauração do desempenho.

A análise das razões da cooperação e não-cooperação dos principais atores estratégicos com os objetivos de ajuste fiscal e de mudança institucional nas políticas de reforma administrativa é fundamental para explicar por que essas políticas são casos clássicos de “falha permanente” ou sequencial. A teoria proposta neste artigo, com base nos pressupostos da teoria da falha permanente, parte da premissa de que o sucesso de implementação depende do grau de cooperação com os objetivos da reforma, e este depende do modo pelo qual os atores estratégicos os relacionam com a questão do desempenho, em condições de baixa *performance*. Em tese, quanto maior o não-alinhamento dos interesses entre os objetivos pretendidos pela reforma e os interesses dos atores estratégicos, tanto maior a possibilidade de as reformas não obterem a cooperação necessária para a sua sobrevivência. De modo mais amplo, as reformas que buscam elevar a *performance* pela via do ajuste fiscal e da mudança institucional dependem sobremaneira do modo pelo qual os atores estratégicos cooperam com tais objetivos. Nesse sentido, a cooperação passa a ser o “recurso crítico” da organização que pretende implementar uma reforma orientada pela *performance*.

Nosso argumento é o de que há uma contradição entre os objetivos do ajuste fiscal e os de mudança institucional associados à *performance*, que reduz em muito as chances de cooperação simultânea. Por esta razão, as reformas têm grandes chances de falhar. Tal contradição resulta em um não alinhamento de interesses entre a organização interessada em elevar a *performance* e os atores estratégicos, uma vez que o ajuste fiscal tende a produzir mais controle burocrático, e a mudança institucional tende, por outro lado, a demandar menos controle. Tal conflito é mais intenso em situações crônicas de reduzida *performance*, na qual os atores interessados em manter os níveis de desempenho têm reduzidos os incentivos para promover a mudança institucional, e fortes incentivos à cooperação com os objetivos de ajuste fiscal, os quais deixam intactos os mecanismos mais profundos dos quais dependem a *performance* do aparato bu-



rocrático. Isso explica, de modo mais amplo, por que as reformas administrativas são casos clássicos de políticas que têm resultados muito aquém daqueles pretendidos pelos seus formuladores.

### **Explicando por que as reformas tendem a falhar permanentemente: a tensão entre ajuste fiscal e mudança institucional**

Conforme comentamos na seção anterior, as políticas de reforma administrativa são consideradas políticas públicas que, pelos mais diversos meios, visam a elevar a *performance* de um dado aparato burocrático. Independente de seu formato, de seu conteúdo substantivo ou de seus mecanismos específicos, estas visam a atingir dois objetivos: a) *mudança institucional*, entendida de forma mais ampla como representando propostas de mudanças nas “regras formais e informais” no interior do aparato burocrático; b) *ajuste fiscal*, como um conjunto de propostas que visa a possibilitar maior racionalidade e eficiência na gestão e no uso das receitas e despesas pela administração pública. Políticas de reforma, sob diferentes modos, apresentam propostas que procuram elevar a *performance* com iniciativas nestes dois objetivos.

A explicação para o fenômeno em discussão é a de que a contradição entre o ajuste fiscal e a mudança institucional causa falha e reside fundamentalmente no modo particular pelo qual os atores estratégicos associam a questão do controle e sua relação com a *performance*. É a partir do modo pelo qual os dois objetivos produzem incentivos para a cooperação com a elevação da *performance* que se pode melhor explicar a falha. Os objetivos de ajuste fiscal em geral são acompanhados pela expansão de mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, enquanto a mudança institucional propõe usualmente medidas de redução do controle burocrático. Nesse sentido, a cooperação dos atores mostra-se problemática. Atores que desejam cooperar com o ajuste fiscal tendem a considerar a mudança institucional uma ameaça, e vice-versa. Como consequência, as políticas de reforma administrativa produzem *incentivos ambíguos* e tornam problemática a cooperação dos atores em relação aos dois objetivos gerais da reforma. A cooperação depende do modo como os atores estratégicos alinham seus in-

teresses em torno da questão da *performance*, ou seja, em torno dos dois objetivos, que dependem muito da questão do controle e de sua relação com a *performance*. O mecanismo subjacente ao problema da cooperação com os dois objetivos está relacionado com a questão do controle. Na medida em que o ajuste fiscal demanda – sobretudo em contextos de baixa *performance* e de intensa pressão por uma redução dos gastos com o governo – um maior controle sobre os meios e os procedimentos no interior da burocracia, a mudança institucional demanda “menos controle”, propondo o uso de novas formas organizacionais, novos modelos gerenciais e, mais amplamente, uma nova cultura burocrática, menos controlada, mais autônoma, desregulamentada e responsável. É exatamente aí que reside o problema mais geral contido nas reformas administrativas, e que explica, em grande parte, por que as reformas sempre terminam cedo, são modificadas ou abandonadas. Diante de incentivos ambíguos, as reformas, em geral, conseguem apoio para o ajuste fiscal, dado que a cooperação com os “números” sobre o tamanho e os gastos do governo, mesmo que bem-sucedido, deixa intactas as práticas institucionais formais e informais enraizadas, das quais dependem a elevação da *performance*. Como os atores estratégicos no interior da burocracia acumulam poder com a baixa *performance* e com a “ordem institucional” existente, a elevação da mesma por meio da mudança institucional é “relegada a segundo plano”, uma vez que menos controle constitui ameaça à ordem burocrática. A compreensão da dinâmica subjacente ao problema da cooperação com os objetivos da reforma tem a ver com a percepção de que a manutenção institucional e o ajuste fiscal são limites toleráveis da cooperação, em condições de reduzida *performance*. Este mecanismo explica por que as reformas não conseguem cooperação para os dois objetivos, tendendo a gerar resultados muito aquém daqueles pretendidos.

### **O ajuste fiscal e a manutenção institucional como restrição à melhoria da performance no caso do MARE**

O caso brasileiro, historicamente, representa um modelo em que as reformas dificilmente conseguem alterar a *performance* do aparato burocrá-

tico.<sup>9</sup> Estas, em geral, são descontinuadas, abandonadas ou mesmo modificadas em sua essência. Dificilmente elas possuem longevidade, conseguem atrair cooperação e, em muitos casos, são implementadas de modo muito diferente daquele pretendido por seus formuladores. Embora a melhoria do desempenho por meio de transformação do formato organizacional, da cultura burocrática, bem como da elevação da racionalidade fiscal da burocracia pública no Brasil tenham sido razões recorrentes no perfil das políticas de reforma administrativa, tais objetivos parecem ser inalcançáveis no decorrer do tempo. O setor público continua a exibir problemas de *performance*. Clientelismo, corrupção, déficits de efetividade, eficiência administrativa e outros “males” burocráticos persistem. Desde o tempo do DASP no Estado Novo, passando pelo decreto 200/67, bem como pela reforma gerencial proposta pelo MARE,<sup>10</sup> os “crônicos problemas” persistem, apesar de todos os esforços de tais políticas em promover a melhoria da *performance* via mudança institucional e ajuste fiscal. A partir de 1995 – período que mais de perto interessa a este trabalho –, a administração pública federal brasileira foi alvo de uma nova experiência de reforma, ou seja, o objetivo central era a melhoria do desempenho no setor público combinando os princípios do *work better and cost less*, inspirado nos modelos gerencialistas<sup>11</sup> de reformas tão em voga no mundo desenvolvido, sobretudo no Programa Next Steps,<sup>12</sup> bem como nos Estados Unidos e na Nova Zelândia. Em outros termos, a política de reforma administrativa formulada e implementada pelo MARE teve como objetivos principais o ajuste fiscal e a mudança institucional. O propósito central da reforma era o de elevar a *performance* na administração pública por meio da agenda de mudança institucional visando a substanciais transformações no papel do Estado brasileiro, sobretudo com a criação das chamadas novas instituições e a introdução de uma nova cultura gerencial na administração pública, combinada a uma redução e a um controle dos gastos com o governo. Tal como amplamente discutido na já citada literatura que analisa a experiência das reformas de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado propunha a divisão de fun-

ções governamentais entre exclusivas, não-exclusivas e de mercado, introduzindo a criação de novas organizações, tais como as organizações sociais e as agências executivas e regulatórias no interior da burocracia pública brasileira. A introdução de tais organizações, associadas a uma revisão na cultura burocrática, pretendia passar a administração pública brasileira de uma orientação burocrática para uma orientação gerencial, voltada para os resultados e, em última instância, para uma melhor *performance*. O MARE foi a principal organização do governo criada para promover e difundir a reforma gerencial brasileira.<sup>13</sup> Para o que mais de perto interessa a este estudo, passados cinco anos, o MARE foi extinto e suas funções absorvidas por outro ministério, a política de reformas foi substancialmente alterada e a proposta de mudança institucional foi sistematicamente abandonada. Nesse sentido, entender falha, ou da extinção de tão importante ator na condução da política de reforma, significa analisar mais de perto os mecanismos subjacentes para a cooperação com os objetivos de ajuste fiscal e de mudança institucional. Neste trabalho, apresento evidências no sentido de demonstrar que a extinção do Ministério representou um caso típico de cooperação parcial dos atores com tais objetivos.

A explicação para este fenômeno, a partir da cooperação parcial dos atores estratégicos no governo para com a reforma, permite entender mais de perto como a questão do controle é um importante mecanismo causal. A proposta de reforma administrativa proposta pelo Ministério produziu poderosos incentivos para a reforma, embora estivesse em desacordo com a percepção dos principais atores sobre o impacto que tal reforma poderia ocasionar sobre a administração pública brasileira. As novas instituições e a mudança de orientação da cultura burocrática visando à melhoria da *performance* foram encaradas pelos atores com poder decisório com muita resistência, posto que promoveriam impactos substanciais sobre a “lógica do controle burocrático”, que é o elemento-chave sobre o qual residem os mecanismos de cooperação e não cooperação. As organizações sociais, as agências executivas e regulatórias, bem como outros procedimentos gerenciais,

na percepção dos atores – sobretudo aqueles que mais de perto associam *performance* a ajuste fiscal –, causariam impacto na velha ordem burocrática herdada do decreto lei 200/67 e, porque não dizer, da cultura do patrimonialismo brasileiro, tão discutido pelos analistas da burocracia. Resultados, autonomia, responsabilidade e *accountability* demandam descontrol, delegação e credibilidade, enquanto ajuste fiscal exige mais controle. Tendo como condicionantes a herança de baixa *performance* e uma cultura burocrática no setor público, a reforma gerencial brasileira obteve grande apoio para o ajuste fiscal. No plano da implementação da reforma, o MARE conseguiu obter um apoio substancial dos atores estratégicos – Casa Civil, Planejamento e Fazenda, bem como de outros atores no interior da burocracia – para as iniciativas que mais de perto tinham a ver com a dimensão do ajuste fiscal, mas não obteve o mesmo êxito para as políticas de mudança institucional. Com uma cooperação parcial, o problema do desempenho ficou à margem, uma vez que em condições de baixa *performance* os atores estratégicos, diante de uma reforma, preferem o binômio “manutenção institucional/ajuste fiscal”, pois estão cientes que mudanças profundas nos arranjos institucionais alteram substancialmente a distribuição de poder no interior da burocracia, o que, dessa perspectiva, não é interessante. Na realidade, embora decisivo para a elevação da *performance*, a mudança institucional não se constituiu uma preferência dominante dos atores estratégicos da burocracia na arena da reforma gerencial de 1995.

### As razões para a não cooperação

A falta de cooperação por parte dos atores estratégicos em relação à mudança institucional têm, a nosso ver, razões óbvias. Em primeiro lugar, os atores-chave na burocracia não depositaram crédito na proposta de mudança institucional do MARE, sobretudo em sua eventual transformação dos padrões de *performance*. Longe de serem vistas como mecanismos institucionais capazes de gerar mais *accountability*, mais orientação por resultados e busca por melhor provisão dos serviços

públicos, as organizações sociais, as agências regulatórias e executivas foram consideradas inadequadas e, em grande medida, vistas como potenciais instrumentos de descontrol em torno da gestão da administração direta sobre a indireta. Nesse sentido, o modelo foi encarado como uma “uma ameaça à estrutura de controle e estabilidade” existente na relação entre a administração direta e indireta no governo federal, ou mesmo com mudanças na direção da privatização do Estado, uma vez que ele pretendia instaurar mais autonomia e mais responsabilidade para as organizações da administração indireta, rompendo com os problemas de implementação destas. Também de fundamental importância para entender a não cooperação foi o fato de que os atores não relacionaram essas mudanças institucionais a mecanismos capazes de produzir impactos de curto prazo no problema do ajuste fiscal, o que reduziu sobremaneira as chances de cooperação. Por outro lado, a cultura de resultados trazida pela reforma gerencial de 1995 entrava em choque com a cultura burocrática brasileira, orientada pelo apego às regras burocráticas, inibindo a cooperação. Além disso, para a sociedade e para os funcionários públicos, a reforma gerencial esteve diretamente associada à questão mais ampla da privatização do Estado e do ajuste fiscal, e não à promoção de um Estado que permitisse uma nova relação com a sociedade. Diante disso, a proposta feita teve dificuldades em alinhar os interesses em torno dos objetivos da reforma e conseguir apoio para uma transformação institucional. A análise das razões sobre o não alinhamento entre o que propunha a reforma e os interesses dos atores que detinham o controle do recurso no que diz respeito às questões do controle *versus performance* constituiu o fator-chave para a falta de cooperação com a mudança institucional.

Isto ficou evidente à medida que os atores que detinham mais poder decisório do que o MARE no interior da burocracia governamental – como a Casa Civil na Presidência, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento, mais especificamente – consideravam a reforma administrativa *uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina admi-*

nistrativa, isto é, no âmbito do ajuste fiscal. Para esses atores, não era necessário introduzir mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação da *performance*.

Por outro lado, para o MARE a reforma (para além dos necessários controles sobre os gastos do governo) era essencialmente uma questão de mudança institucional ou, mais especificamente, uma questão de redefinição das históricas relações entre a formulação e a implementação das políticas públicas que se organizaram desde o Decreto-Lei 200/67. A proposta reformista era a de criar as novas instituições no setor público introduzindo tanto um novo padrão de governança – por meio de uma progressiva implementação de organizações sociais e agências executivas, introduzindo uma nova matriz institucional –, quanto a transformação do padrão burocrático em um padrão gerencial de administração pública orientado por resultados. Independente da exequibilidade deste modelo e de seus possíveis resultados, o argumento dos proponentes da reforma gerencial era o de que a mudança institucional elevaria a *performance* do aparato burocrático na medida em que novos arranjos institucionais “corrigiriam” as históricas distorções de formulação e a implementação de políticas públicas no Estado brasileiro, bem como elevariam o déficit de *accountability* no interior da burocracia, aproximando-a de padrões mais altos de autonomia e de responsabilidade dos burocratas para com os cidadãos.

A grande parte dos atores entrevistados no ministério entendem que o problema de elevar a *performance* do aparato burocrático não estaria dissociado do ajuste fiscal, entretanto, a importância relativa da mudança institucional era crucial para a reforma. Em contrapartida, os principais atores no processo decisório não estavam alinhados com tal mecanismo para elevar a *performance* e, por tal razão, não cooperaram com a mudança institucional na mesma intensidade que com os objetivos de ajuste fiscal, minando as possibilidades de implementação. A seguinte passagem ilustra com clareza tal impasse:

[...] A Fazenda e o Planejamento e Orçamento são excelentes parceiros quando o MARE se volta para as questões de redução e controle dos gastos com

o governo. Entretanto, estes se tornam *muito reativos* à reforma quando se trata de um novo desenho institucional para o Estado Brasileiro. Eles não apóiam a mudança institucional porque eles pensam que esta irá quebrar com a lógica de controle e poder na burocracia federal. Eles têm uma percepção bastante estreita sobre a reforma, e pouco interesse em questões voltadas para uma melhor gestão e melhor performance no Estado brasileiro. Por esta razão eles não se interessam por mudanças institucionais, e apóiam com mais intensidade aquelas partes da política de reforma que estão mais associadas a lógica da contabilidade e do controle (Entrevista pessoal concedida por diretor da Secretaria da Reforma do Estado).

O reduzido interesse dos atores em cooperar com a mudança institucional está em sintonia com o argumento principal da teoria da falha permanente, de que, em condições de reduzida *performance*, os interesses em elevá-la não são, de fato, o principal motivo da cooperação. O conflito dos interesses em torno dos objetivos fez com que o ministério gradualmente escolhesse a manutenção institucional e o ajuste fiscal, inibindo a cooperação com a mudança institucional. A percepção em torno da *performance* está, como dissemos, associada ao controle.

O modo específico pelo qual os diversos atores se posicionam em torno da questão dos controles burocráticos é o ponto fundamental para explicar a falta de cooperação. Se os principais atores com poder de decisão no governo percebem a introdução de instituições que podem alterar os mecanismos institucionais existentes como uma ameaça ao controle, então as reformas têm pequenas chances de implementação. A manutenção da ordem institucional existente, e não a *performance*, é o motivo central para explicar a não cooperação. As propostas de revisão do arranjo institucional, por alterar a distribuição de poder entre os atores estratégicos, mesmo que dotada de elementos restauradores da *performance*, estavam, em profunda contradição com os interesses de manutenção institucional e reduzido desempenho:

[...] naquelas partes da reforma cujo objetivo é a implementação das organizações sociais e agências executivas, o conflito central é com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Embora tais atores tenham desenvolvido uma melhor com-

preensão sobre os projetos, e sobre sua importância para a reforma, eles ainda têm uma grande resistência. A reação baseia-se no argumento de que se a autonomia e a responsabilidade destas “novas” instituições aumenta, existirá um claro risco de o governo perder controle sobretudo nas áreas de orçamento e de recursos humanos. Mais amplamente, o argumento é o de que as novas instituições quebrariam com os mecanismos de controle introduzindo o descontrole e a descoordenação na gestão destes recursos. Por tal razão, estes setores da burocracia não associam as novas instituições com a elevação da *performance* (Entrevista pessoal concedida por diretor da Secretaria da Reforma do Estado).

O caso analisado sugere ainda que, especialmente em contextos de forte interesse pelo ajuste fiscal, como é o caso brasileiro, existe uma tênue associação da mudança institucional com a elevação da *performance*. Mesmo que a implementação de novos modelos institucionais esteja voltada para um melhor desempenho, e que estes venham a produzir impactos sobre o problema do ajuste fiscal, os agentes estratégicos percebem que com as “novas regras do jogo” eles perdem poder, uma vez que se dissolvem as antigas lealdades e os padrões de controle, decisivos para o ajuste fiscal, paradoxalmente:

[...] *o problema é o medo da possibilidade de perder o controle sobre as instituições*. Os diversos Ministérios pensam que irão perder controle com a implementação das novas instituições. O que a reforma está propondo, na realidade, é uma nova maneira de exercer controle. A mudança institucional pretendida passa por uma revisão no modo pelo qual os Ministérios exercem controle, ficando estes com a competência para formular as políticas públicas, deixando a implementação a cargo das novas instituições, com maior autonomia, flexibilidade e responsabilidade. Com isto, se abre uma nova divisão de competências no Estado brasileiro. Estes atores percebem que estariam perdendo poder e, nós, ao contrário, pensamos que eles teriam maior poder, porém uma forma diferente de poder. O sucesso de um ministério estaria intimamente associado aos resultados na implementação. [...] O que a reforma está propondo é uma mudança na lógica e na qualidade das relações de poder entre a administração direta e indireta, ou seja, entre a formulação e a implementação. Com as novas instituições responsáveis

pela implementação, espera-se que as relações de poder e os mecanismos de controle que inibem os resultados iriam mudar. No final, Ter-se-ia um governo com maior *performance*. Curiosamente, o MARE teve todo o apoio dos atores estratégicos em termos de formulação da reforma. Entretanto, na implementação, quando as novas instituições trazem a idéia de desregular o orçamento e as finanças, as resistências aparecem (Entrevista pessoal, Secretaria da Reforma do Estado, MARE).

Outra razão para a falta de cooperação reside nas próprias organizações da administração indireta, que consideram os novos modelos institucionais uma ruptura na estrutura de incentivos. A tentativa de mudança institucional representou uma oportunidade concreta de alterar esta estrutura, que, historicamente, estimula a baixa *performance*, a qual, por sua vez, gira em torno de uma “não orientação por resultados”. A reforma, ao introduzir a noção de *performance* por meio de um novo padrão de relacionamento regulado por um Contrato de Gestão, pretendia instaurar uma nova dinâmica de relacionamento entre formulação e implementação das políticas públicas, orientada pelos resultados. Esta proposta entrava em choque com a lógica histórica que se organizara a partir do Decreto-Lei 200/67, e, assim, tornava-se difícil obter uma cooperação em larga escala na administração indireta. As organizações entendiam que, ao serem transformadas nessas novas instituições, iriam, no limite, perder a proteção do governo federal, e tal problema seria tanto maior na medida em que desempenhassem atividades não-exclusivas do governo. A seguinte passagem mostra os mecanismos subjacentes a tal reação:

[...] na implementação de projetos pilotos de organizações sociais, podemos dizer que existem três tipos de reação, ou de problemas: primeiro, convencer outros atores dentro do governo sobre a importância e a viabilidade; segundo, convencer as instituições, uma vez que elas reagem com medo de perder a histórica proteção do governo federal. Estas consideram que sua transformação numa organização social irá afetar o seu *status* de “instituição pública”. Elas sempre questionam sobre a possibilidade de o governo federal não renovar o contrato de gestão. Por outro lado, existe a resistência vinda do ministério que não tem interesse em perder o controle sobre as institui-



ções sobre sua responsabilidade, e ainda temem o fato de que estas instituições sejam dotadas de grande autonomia nos seus gastos, nos seus objetivos, e no processo de contratação de pessoal. Estas duas reações combinadas bloqueiam a implementação das políticas de mudança institucional, em uma perspectiva mais ampla (Entrevista pessoal, Secretaria da Reforma do Estado).

### Por que perder o controle é uma ameaça?

A principal evidência gerada pelo caso, e que pode ser considerada para as reformas administrativas de um modo geral, é que a não cooperação com a mudança institucional se estrutura em torno de pelo menos três grandes questões: controle, orçamento e cargos. Como evidenciado, por um lado, para os Ministérios, a causa central da falta de cooperação reside na questão da perda de controle e de poder sobre as instituições, uma vez que com a criação das novas instituições aquelas perderiam os mecanismos de controle sobre suas funções e objetivos, seus montantes orçamentários e sobre o poder de decidir em relação às posições de alto escalão, isto é, da interface entre política e administração. Por outro lado, para as instituições da administração indireta, as novas formas institucionais estão vinculadas à questão das dotações orçamentárias. Surpreendente é o fato de que a não cooperação tenha predominado na reforma gerencial de 1995. Isto se explica, ao menos parcialmente, pela preferência na manutenção dos arranjos institucionais existentes, mantendo a dinâmica das relações entre política e administração e, sobretudo, da organização do poder no governo, independente da *performance*. De fato, a *performance* não gerou incentivos positivos para a cooperação com novos modelos. O corte do orçamento embutido nas reformas foi decisivo para moldar a concepção das instituições da administração indireta no sentido de não entenderem a reforma como um ganho.

O objetivo de se alterar os mecanismos e a lógica da velha ordem institucional com uma proposta de “nova divisão de responsabilidades” visando a um novo papel do Estado não encontrou resposta cooperativa por parte desses atores. As possibilidades concretas de reduzir poder, recur-

sos orçamentários e controle estabeleceram-se como forças motrizes para a falta de cooperação:

[...] existe sério impedimento para a implementação da mudança institucional: a cultura burocrática. Quando a reforma aponta para a necessidade de mudanças na cultura administrativa através dos princípios de autonomia, flexibilidade, a cultura burocrática reage. Esta é orientada pelos meios e não pelos resultados. A reforma pretende dotar as instituições de mais autonomia, de buscar resultados, o que é contraditório com a cultura do controle. Nas áreas do Orçamento e das Finanças é que existem os maiores impasses, uma vez que estes não compreendem como os projetos da reforma poderiam funcionar dado o problema do controle [...] esta é a cultura da administração pública. Está em todas as partes da burocracia, e é incompatível com as propostas de reforma gerencial (Entrevista pessoal, Secretária da Reforma do Estado).

O desalinho dos interesses quanto à questão da *performance* na reforma foi o principal motivo, a nosso ver, da extinção do MARE, o que representa uma lição importante para a análise da falha permanente nas políticas de reforma administrativa: a *performance* não constitui incentivo necessário e suficiente para a construção de uma rede de cooperação em torno dos objetivos das reformas. Em situações de baixo desempenho e de pressão por ajuste fiscal no setor público, a questão da mudança institucional, sobretudo aquelas que visam a alterar de modo mais radical a estrutura de controle sobre o aparato burocrático, tendem a falhar. No máximo, como foi o caso particular do MARE, tal conflito de interesses produziu uma forte pressão sobre a organização que, ao final de quatro anos, tornou-se profundamente dividida entre dois atores: os que se alinharam com a questão do ajuste fiscal e aqueles que buscavam promover a mudança institucional. Os primeiros apoiaram-se nos atores estratégicos, como o Ministério da Fazenda e do Planejamento, enquanto os outros não conseguiram empreender em larga escala as políticas de criação das novas instituições, consideradas centrais para a elevação da *performance*. De fundamental importância para o caso do MARE é que a estrutura de incentivos foi intensificada pelos condicionantes estruturais da reforma: grande pressão por ajuste fis-



cal, uma vez que a reforma administrativa era considerada pelo governo Fernando Henrique Cardoso um dos mecanismos basilares para o controle dos gastos com o setor público, bem como para a redução do déficit público; baixa *performance* herdada do Decreto-Lei 200/67, que havia desencadeado um problema crônico de superposição de funções entre a formulação e a implementação de políticas públicas, cuja revisão era um dos pontos-chave da proposta da reforma gerencial. A baixa *performance* estava associada ao controle, e a reforma pretendia fundamentalmente alterar tais mecanismos. Nessas condições, conforme a teoria da falha permanente e o modelo explicativo proposto, a questão do controle gerou incentivos ambíguos que, em última instância, produziu uma cooperação parcial em relação aos propósitos mais amplos da reforma. Explica-se, então, a extinção do MARE como função desta cooperação parcial.

### Conclusão

Como evidenciado, a análise que propusemos para os problemas de implementação de reformas administrativas envolve a questão do controle burocrático. As reformas administrativas centradas nos objetivos de ajuste fiscal e de mudança institucional geram incentivos ambíguos quanto ao controle sobre a burocracia. A cooperação com uma dada política de reforma administrativa depende sobremaneira do grau de dissonância com que os diversos atores percebem a relação entre controle e *performance*. Por mais sedutora que possa ser, a mudança institucional que visa à melhoria da *performance* nem sempre consegue gerar incentivos à cooperação quando atores passam a considerá-los um risco ao controle, como aconteceu no caso analisado. No Brasil, a forte estrutura de controle sobre a qual se montou a baixa *performance* gerou resistências consideráveis à reforma, potencializando o apoio dos atores e a implementação das reformas. Autonomia, responsabilidade e *accountability* nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas. O caso analisado mostra que, quando há grande pressão por ajuste fiscal e

baixo desempenho associado ao controle, a *performance* quase sempre constitui um risco, e os atores preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. O apoio parcial dos atores da burocracia à proposta de reforma do MARE mostra o quanto, em condições de baixa *performance*, a revisão dos modos de controle representa riscos para a manutenção dos problemas crônicos de *performance*. A causa central para a falta de cooperação reside na percepção dos atores quanto à questão do controle na política de reforma. Em condições de *baixa performance* e de forte interesse por ajuste fiscal que, em última instância, é a “razão de ser” das políticas de reformas administrativas no Brasil, a cooperação com a mudança institucional mostrou-se extremamente problemática. O controle é o mecanismo subjacente a esta estrutura. Na medida em que o ajuste fiscal pressupõe um aumento do controle sobre o aparelho burocrático, a mudança institucional pressupõe menos controle como um elemento necessário à *performance*.

Diante dessa estrutura de incentivos, os atores estratégicos entendem a mudança institucional como uma ameaça, já que produziria uma ruptura com os seus benefícios associados à reduzida *performance*. Contudo, o ajuste fiscal, por deixar intactas as “regras do jogo”, quase sempre não visa a alterar de modo substancial a lógica e a organização de controle, as estruturas de poder e as estruturas e mecanismos de *accountability* no aparelho de Estado. Embora decisiva para a melhoria da *performance*, a mudança institucional se apresenta como a dimensão mais problemática das políticas de reforma administrativa e acreditamos, também das reformas *lato sensu*, pois são nestas que se colocam os problemas crônicos de *performance* dos aparatos burocráticos, onde se observa uma estrutura que demanda reformas após reformas.

### NOTAS

- 1 O estudo da implementação de políticas públicas na tradição anglo-saxônica constitui campo privilegiado de interesse, com uma produção sistemática que ganhou força a partir dos anos de 1970 nos Estados Unidos. O livro seminal que sintetiza grande parce-

la desta produção científica é o de Pressman e Wildavsky (1984). Bardach (1977), em *The Implementation Game*, é outro livro que trata deste campo do conhecimento. O clássico problema da “implementação improvável” (*improbable implementation*) nos estudos de políticas públicas utilizando o conhecido *Pressman-Wildavsky Paradox* é discutido por Alexander (1989).

- 2 A discussão do problema das falhas de implementação das reformas administrativas vem se dando há muito por diversas tradições. O estudo mais longínquo que conheço e que discute tal problema é o de Heynman (1939). Herbert Kaufman (1956), em estudo de brilhante conclusão, aponta que as reformas administrativas são políticas incompletas, pois trazem princípios estruturadores incompatíveis. March e Olsen (1983) tratam deste problema analisando a experiência histórica das reformas nos Estados Unidos neste século. Paul Light (1997) mais recentemente trouxe à luz a noção de ondas de reformas (*The Tides of Reform*) que ilustra o quanto *novas reformas* são produzidas para tratar de *problemas crônicos* no aparato burocrático, o que revela a incompletude e o problema da falha seqüencial das reformas administrativas.
- 3 Os estudos sobre a extinção de organizações que estejam implementando políticas públicas (não necessariamente reformas, ou, reformas administrativas) é o que se conhece como *policy termination studies*. O estudo seminal sobre esse assunto na administração pública é *Are the government organizations immortal?*, de Herbert Kaufman (1976). De Leon (1982), Daniels (1994, 1997), Dean e Seidman (1994), Jreisat (1995), Frantz (1997), Farazmand (1999) produziram estudos centrais que discutem o problema da extinção (*termination*) das políticas públicas, bem como os modos específicos de análise deste fenômeno.
- 4 As reformas administrativas inspiradas no novo gerencialismo público (*The New Public Management*) que vêm sendo formuladas e implementadas nos países centrais desde meados da década de 1980 e, no caso brasileiro, a partir de 1995, estão baseadas no princípio geral de elevação da *performance*, e seguem dois objetivos: *cost less* e *work better*. Sobre a escala global da reforma gerencialista, ver Kettl (1999). Para uma análise da política de Reforma nos Estados Unidos, ver Rezende (1998). Para uma discussão dos propósitos da reforma no caso brasileiro, ver o Plano Diretor da Reforma do Estado no Brasil, Bresser Pereira (1997, 1997a, 1998), Bresser Pereira e Spink (1998), e mais recentemente, Bresser Pereira *et al.* (2001).
- 5 Estou utilizando o termo original no sentido de “falha seqüencial”, indicando que as reformas falham continuamente, ou seja, reformas após reformas tendem

a produzir resultados aquém daqueles esperados.

- 6 O argumento de *permanent failure policies or organizations*, que originalmente formulamos aqui, pode abranger eventos ou episódios específicos de políticas de reforma, ou mesmo se referir ao Estado de maneira mais agregada. Neste último caso, parte-se da premissa de que o Estado e suas instituições estão propensos a ter problemas de falha permanente, isto é, a operarem com longa taxa de sobrevivência e baixa *performance*.
- 7 No estudo das organizações em ação, os modelos teóricos dividem-se em abordagens “racionais” e “não-racionais”. No que se refere a questões de sobrevivência organizacional e *performance*, os dois modelos divergem. Para os modelos baseados na premissa da racionalidade, *performance* determina persistência. Em contrapartida, modelos “não-racionais” não consideram as questões vinculadas à *performance* centrais para a sobrevivência organizacional.
- 8 Este é um dos principais argumentos desenvolvidos por Hirschman (1970) em “Exit, Voice, and Loyalty”. Neste estudo, o autor desvenda os principais mecanismos de recuperação da *performance* de firmas, organizações e, mais amplamente, Estado. Para ele, toda e qualquer sociedade convive com um *slack* de *performance*, isto é, um *gap* entre a máxima (ou potencial) *performance* e a real. Entender e explicar como e por que isso acontece, se difunde e retroalimenta tem suscitado muito interesse entre os cientistas sociais. Segundo o autor – e isto resume minhas preocupações com o tema –: “Este livro se adianta ao reconhecer a importância do *slack*. Nele não só se supõe a existência de certa quantidade de *slack* [...] mas também de sua contínua geração. Firmas e outras organizações [e o aparato burocrático, para o caso específico do setor público], estão permanentemente sujeitos ao declínio e à degeneração, isto é, a uma perda gradual de racionalidade, eficiência e energia capaz de produzir excedente, não importando quão bem planejada seja a estrutura institucional em que funcionam” (Hirschman, 1970, Capítulo 1, p.25).
- 9 Lima Jr. (1999) analisa os sucessos e os fracassos na experiência de reformas administrativas brasileiras. Graham (1969) analisa as vicissitudes das políticas de reformas administrativas na era Vargas, chamando a atenção para a tensão permanente entre os princípios das reformas e a prática para o caso do DASP.
- 10 Para uma compreensão mais específica da história recente das políticas de reforma administrativa na América Latina, cf. Spink (1998). Para a especificidade das reformas propostas pelo MARE consultar os *Cader-nos MARE*, ou a obra recente de Bresser Pereira. A contribuição mais recente sobre reformas administrativas e a reforma do Estado e da sociedade pode ser encontrada em Bresser Pereira *et al.* (2001).

- 11 O novo gerencialismo público constitui o centro de gravidade dos movimentos de reforma do setor público a partir dos anos de 1990. Osborne e Gaebler (1992), Pollitt (1993), Ferlie *et al.* (1996) e Minogue *et al.* (1998) são obras centrais para a discussão dos princípios centrais do gerencialismo na administração pública. Lane (1997) analisa os novos paradigmas de reforma do setor público na Europa. Barzelay (2000) sistematiza uma ampla literatura recente sobre o novo gerencialismo público.
  - 12 Para a análise do modelo inglês de reforma, ver Jenkins (1998).
  - 13 Não cabe aqui avaliar os resultados obtidos pela reforma gerencial de 1995 ao longo deste período, o que, em si mesmo, é assunto para outro trabalho, e que em parte já foi realizado por Bresser Pereira em diversas análises e artigos (cf. [www.bresserpereira.com.br](http://www.bresserpereira.com.br)). Neste estudo, bem como em debate incidental com o autor deste artigo via e-mail, o ex-Ministro da Reforma considera que a extinção do MARE e sua subsequente fusão com o Ministério do Planejamento, dando origem ao Ministério do Planejamento e Gestão, foi uma decisão sua. Eu, particularmente, discordo desta visão em vista das evidências coletadas na pesquisa empírica que realizei junto a gestores e decisores do MARE que entrevistei *in loco* em Brasília, em 1998. Bresser afirma neste artigo que a extinção e a subsequente fusão se deu porque “a parte da reforma das instituições fora realizá-la com êxito, e agora, quando se tratava de implementá-la, era necessário contar com o poder do Orçamento para tanto”. Embora o então ministro Bresser tenha reafirmado essa concepção em entrevista pessoal, a explicação deixa de responder por que os atores estratégicos no interior da burocracia não tiveram interesse em promover mudanças institucionais tal qual o fizeram para a sua dimensão do ajuste fiscal. A nosso ver, o MARE teve êxitos em algumas questões, como, por exemplo, a aprovação das mudanças constitucionais no capítulo da administração pública, ou mesmo o controle dos gastos públicos, mas, em contrapartida, um desempenho medíocre em obter a cooperação do aparato burocrático com as novas instituições que, acreditamos – e próprio Bresser também –, sejam fundamentais para melhoria da *performance*.
- AUCOIN, Peter. (1990), “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”. *Governance*, 3 (2): 115-137, abr.
- BARDACH, Eugene. (1977), *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MIT Press.
- BARZELAY, Michael. (2000), *The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars*. Trabalho apresentado no V International Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration, Santo Domingo, República Dominicana, 27 out., mimeo.
- BENDOR, Jonathan & MOE, Terry. (1985), “An adaptive model of bureaucratic Politics”. *American Political Science Review*, 79: 755-774.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, 120 (1), jan./abr.
- \_\_\_\_\_. (1997), “A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE*, 1, Brasília.
- \_\_\_\_\_. (1997a), “Managerial reform in Brazil’s public administration”. Trabalho apresentado no Congress of the International Political Science Association – IPSA, Seul, ago.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília, Editora 34/ENAP.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & SPINK, Peter (orgs.). (1998), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (2001) (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo, Unesp.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEXANDER, E. R. (1989), “Improbable Implementation: the Pressman-Wildavsky paradox revisited”. *Journal of Public Policy*, 9: 451-465.

- BRINKERHOFF, Derick W. (ed.). (1997), *Policy analysis concepts and methods: an institutional and implementation focus*. Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- BRUNSSON, Nils & OLSEN, Johan P. (1993), *The reforming organization*. Nova York, Routledge.
- CAIDEN, Gerald E. (1991), *Administrative reform comes of age*. Nova York, Walter de Gruyter.
- \_\_\_\_\_. (1999)., "Administrative reform: proceed with caution". *International Journal of Public Administration*, 22 (6): 815-832.
- CAMPBELL, Colin S. J. & PETERS, Guy (eds.). (1988), *Organizing governance: governing organizations*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- COE, Barbara A. (1997), "How structural conflicts stymie reinvention". *Public Administration Review*, 57 (2): 168-173.
- COHEN, Michael D, MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. (1972), "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- CROSBY, Benjamin L. (1997), "Stakeholder analysis and political mapping: tools for successfully implementing policy reforms", in Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Policy analysis concepts and methods: an institutional and implementation focus*, Greenwich, Connecticut, JAI Press.
- DANIELS, Mark R. (1997), "Symposium: public policy and organization termination: introduction". *International Journal of Public Administration*, 20 (12): 2043-2066.
- \_\_\_\_\_. (1994), "Termination and bureaucracy: ending government programs, policies, and organizations", in Ali Farazmand (ed.), *Handbook of bureaucracy*, Nova York, Marcel Dekker, Inc.
- DE LEON, Peter. (1982), "Policy evaluation and program termination". *Rand Paper Series P-680F*, Santa Monica, California, Rand Corporation.
- DE LIMA Jr., Olavo Brasil. (1999), "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos". Trabalho apresentado no Seminário Desarrollo Político Comparado de Argentina e Brasil, Buenos Aires, IUPERJ/Universidad Torcuato di Tella, mar.
- DEAN, Alan, INK, Dwight & SEIDMAN, Harold. (1994)., "OMB's 'M': fading away". *Government Executive*, 26 (6): 62-66.
- DESVEAUX, James A. (1994), "Anticipating uncertainty: the strategy-structure problem in public bureaucracy". *Governance*, 7 (1): 31-58, jan.
- DIIULIO, John, KETTL, Donald F. & GARVEY, Gerald. (1993), *Improving government performance*. Washington D.C., Brookings Institution.
- FARAZMAND, Ali. (1999), "Administrative reform in global perspectives: a symposium". *International Journal of Public Administration*, 22 (6): 815-832.
- FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louis & Pettigrew, Andrew. (1996), *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press.
- FRANTZ, Janet E. (1997), "The high cost of policy termination". *International Journal of Public Administration*, 20 (12): 2097-2119.
- GEDDES, Barbara. (1990), *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press.
- GRAHAM, Lawrence S. (1969), *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Austin, Institute of Latin American Studies.
- HIRSCHMAN, Albert. (1970), *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Harvard University Press.
- GRINDLE, Merilee S. & THOMAS, John W. (1991), *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- GULATI, Ranjay & Singh, Harbir. (1998), "The architecture of cooperation: managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances". *Administrative Science Quarterly*, 43 (4): 781-814.
- HYNEMAN, Charles S. (1939), "Administrative reorganization: an adventure into science and technology". *Journal of Politics*, 1: 63-75.
- JREISAT, Jamil E. (1995), "Faltering bureaucratic reforms: the case of Egypt". *Journal of Developed Societies*, XI (2): 25-38.
- JENKINS, Kate. (1998), "A reforma do serviço público no Reino Unido", in Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- KAUFMAN, Herbert (1956), "Emerging conflicts in the doctrines of public administration". *The American Political Science Review*, 50 (4): 1057-1073.
- \_\_\_\_\_. (1971), *The administrative behavior of the federal bureau chiefs*. Washington D.C., Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. (1973), "Are governmental organizations immortal?". Washington D.C., Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. (1995), *The limits of organizational change*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- KETTL, Donald F. (1999), "Global reinvention, basic issues, questions ahead". Trabalho apresentado no Global Forum on Reinventing Government, Washington D.C., jan.
- KHATOR, Renu. (1998), "The new paradigm: from development administration to sustainable development administration". *International Journal of Public Administration*, 21 (2): 1777-1801.
- KIMBERLY, John R.; MILLER, Robert *et al.* (1980), *The organizational life cycle: issues in the creation, transformation, and decline of organizations*. San Francisco, Jossey-Bass.
- LANE, Jan-Erik. (1997), *Public sector reform: rationale, trends and problems*. Califórnia, Sage Publications.
- LARSON, James S. (1980), *Why government programs fail: improving policy implementation*. Nova York, Praeger.
- LAZIN, Fred A. (1999), *The policy implementation process in developing nations*. Stanford, Connecticut, JAI Press.
- LESTER, James P. *et al.* (1995), "Public policy Implementation: evolution of the field and agenda for future research", in Stuart S. Nagel (ed.), *Research in public policy analysis and management*, Nova York, JAI Press Inc., vol 7.
- LIGHT, Paul C. (1997), *Tides of reform: making government work 1945-1995*. New Haven, Yale University Press.
- LIMA JR., Olavo Brasil de. (1999), "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos". Trabalho apresentado no seminário Desarrollo Político Comparado de Argentina y Brasil, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella/Iuperj, mar.
- LINDBLOM, Charles. (1959), "The science of muddling through". *Public Administration Review*, 19 (2): 79-88.
- LIU, K. Tom (ed.). (1999), "Symposium on administrative reform and economic development". *Policy Studies Review*, 16 (2), The University of Central Florida.
- MARCH, James G. & OLSON, Johan P. (1983), "Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government". *American Political Science Review*, 77 (2): 281-296, jun.
- MARTINS, Humberto Falcão. (1997), "Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre a política e administração". *Revista do Serviço Público*, ano 48, 1: 43-79, jan./abr.
- MELO, Marcus André B. C de (org.). (1999), *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife, Editora Massangana.
- \_\_\_\_\_. (1999), "Estado, governo e políticas públicas", in Sergio Miceli (org.), *O que*



- ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, São Paulo, Sumaré.
- MINOGUE, Martin, POLIDIANO, Charles & HULME, David. (1998), *Beyond the new public management: changing ideas and practices in governance*. Massachussets, Edward Elgar Publishing Inc.
- NAKAMURA, Robert T. & SMALLWOOD, Frank. (1980), *The politics of policy implementation*. Nova York, St. Martin's Press.
- NEF, Jorge. (1990), "Policy developments and administrative changes in Latin America", in O. P. Dwivedi e Keith Henderson (eds.), *Public administration in a world perspective*, Ames, University of Iowa Press.
- NORTH, Douglass C. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- OAKERSON, Ronald J. & WALKER, S. Tjip. (1997), "Analyzing policy reform and reforming policy analysis: an institutionalist approach", in Derick W. Brinkerhoff (ed.), *Policy analysis concepts and methods: an institutional and implementation focus*, Greenwich, Connecticut, JAI Press, vol 5.
- OLSEN, Johan P. (1988), "Administrative reform and theories of organization", in Colin S. J. Campbell e Guy Peters (eds.), *Organizing governance: governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- OLSEN, Johan P. & PETERS, B. Guy (eds.). (1996), *Lessons from experience: experimental learning in administrative reform in eight democracies*. Scandinavian University Press.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. (1992), *Reinventing government*. Nova York, Penguin Books.
- PATTON, Carl V. & SAWICKI, David S. (1986), *Basic methods of policy analysis and planning*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- PETERS, Guy B. (1991), "Government reform and reorganization in an era of retrenchment and conviction politics", in Ali Farazmand (ed.), *Handbook of comparative and development administration*, Nova York, Marcel Dekker.
- PETERS, Guy & SAVOIE, Donald J. (1996), "Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum". *Public Administration Review*, 56 (3): 281-295.
- \_\_\_\_\_. (eds.). (1993), *Governance in a changing environment*. Montreal, Canadian Centre for Management Development.
- PFEFFER, Jeffrey & SALANCIK, Gerald R. (1978), *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Nova York, Harper and Row.
- POLLITT, Christopher. (1993), *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s*. Cambridge, Blackwell Business.
- PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron. (1984), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley, University of California Press.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (1996), "Os Leviatãs estão fora de lugar". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 39 (2): 195-211, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1998), "Clinton e a reinvenção do governo federal: o *National Performance Review*". *Revista do Serviço Público*, ano 49, 1: 93-140, Brasília, jan./mar.
- \_\_\_\_\_. (1998a), "A nova gestão pública, *performance* e reinvenção das instituições: um desafio para a reforma do Estado". *Reforma Gerencial*, 4: 27-28, Brasília, nov.
- \_\_\_\_\_. (1999), *Administrative reform, permanent failure, and the problem of external support: MARE and the reform of the state apparatus in Brasil*. Tese de doutorado, Ithaca, Nova York, Cornell University.



- RIPLEY, Randall & FRANKLIN, Grace A. (1982), *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, Ill., Dorsey Press.
- ROWAT, Macolm. (1996), "Public sector reform in Latin American and Caribbean regions: issues-contrasts". *Public Administration and Development*, 16 (4): 397-412.
- SAVOIE, Donald J. (1995), "Globalization, Nation States, and the civil service", in Donald J. Savoie e B. Guy Peters (eds.), *Governance in a changing environment*, Montreal, Canadian Center for Management Development.
- SEIDLE, Leslie (ed.). (1993), *Rethinking government: reform or reinvention?*. Montreal, Institute for Research or Public Policy.
- SEIDMAN, Harold. (1998), *Politics, position, and power: the dynamics of federal organization*. Nova York, Oxford University Press.
- SIEGEL, Gilbert B. (1978), *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. Washington, University Press of America.
- SPINK, Peter. (1998), "Possibilidades técnicas e imperativos políticos em setenta anos de reforma administrativa", in Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- THOMPSON, James D. & MCEWEN, William. (1958), "Organizational goals and environment: goal-setting as an interaction process. *American Sociological Review*, 23 (1): 23-31.
- ZUCKER, Lynne G. & MEYER, Marshall W. (1989), *Permanent failing organizations*. California, Sage Publications.

### POR QUE REFORMAS ADMINISTRATIVAS FALHAM?

Flávio da Cunha Resende

#### Palavras-chave

Reformas administrativas; Políticas públicas; Implementação de políticas públicas.

Políticas de reforma administrativa são reconhecidas como casos típicos de políticas públicas que frequentemente não atingem seus propósitos. A experiência aponta para um esforço continuado de governos no sentido de implementar “novas políticas” para lidar com os crônicos problemas de *performance* dos aparatos burocráticos. As reformas administrativas são formuladas e, rapidamente, descontinuadas, modificadas, ou abandonadas. A literatura internacional reconhece e fornece um amplo conjunto de explicações para tal fenômeno. Este artigo fornece uma *explicação adicional*, focalizada na impossibilidade de cooperação dos atores estratégicos para o ajuste fiscal e a mudança institucional. Discutimos também como tal fenômeno ocorreu no caso da implementação da reforma administrativa pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado no período entre 1995 e 1998 no Brasil. A análise revela que o MARE obteve cooperação dos atores estratégicos no interior da burocracia para o ajuste fiscal, enquanto a mudança institucional não obteve o mesmo êxito. Este *apoio diferenciado* levou o MARE à sua extinção e, posteriormente, na transformação da política de reforma do Estado quatro anos depois de sua criação. Esse caso ilustra com clareza o argumento e lança, com base na teoria da falha permanente, uma explicação de por que as reformas administrativas, e em particular as reformas administrativas em curso nos anos de 1990, centradas na ideia de *cost less and work better*, representam casos de falha sequencial.

### WHY DO ADMINISTRATIVE REFORMS FAIL?

Flávio da Cunha Resende

#### Keywords

Administrative Reforms; Public Policies; Public Policies Implementing.

Public administrative reform policies are known as typical cases of public policies that frequently will not reach its objectives. Experience has pointed to a continued governmental effort aiming at implementing “new policies” in order to deal with the chronic *performance* shown by the bureaucratic apparatus. Administrative reforms are formulated and quickly discontinued, modified, or simply abandoned. The international literature recognizes and provides a wide range of explanations for such phenomenon. This article provides an *additional explanation*, focused on the impossibility of cooperation between the strategic components for such fiscal adjust and the institutional change. We also discuss how such phenomenon has happened when implementing the administrative reform by the Federal Administration and State Reform Ministry in Brazil from 1995 and 1998. The analysis reveals that such Ministry (MARE) has found cooperation from the strategic components at the innermost bureaucracy for the fiscal adjust while the institutional change has not gotten the same success. Such *differential support* has taken MARE to its extinction and to the later transformation of the State reform policy four years after its creation. This case shows clearly such argument and proposes, based on the permanent failure theory, an explanation on how the administrative reforms have represented sequential failure cases, particularly the administrative reforms from the 1990's, which centered in the “cost less and work better” idea.

### POURQUOI LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES FAILLISSENT-ELLES?

Flávio da Cunha Resende

#### Mots-clés

Réformes administratives; Politiques publiques; Mise en œuvre de politiques publiques.

Les politiques de réforme administrative sont reconnues comme étant des cas typiques de politiques publiques qui, fréquemment, n'atteignent pas leurs objectifs. L'expérience indique un effort continu de gouvernements dans le sens de mettre en œuvre de “nouvelles politiques” pour lutter contre les problèmes chroniques de *performance* des appareils bureaucratiques. Les réformes administratives sont formulées et, rapidement, mal conduites, modifiées ou abandonnées. La littérature internationale reconnaît et fournit un grand ensemble d'explications pour ce phénomène. Cet article fournit une *explication additionnelle*, centrée sur l'impossibilité de coopération entre les acteurs stratégiques pour l'ajustement fiscal et le changement institutionnel. Nous discutons, également, comment un tel phénomène a eu lieu dans le cas de la mise en œuvre de la réforme administrative par le Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État - MARE, entre 1995 et 1998 au Brésil. L'analyse révèle que le MARE a obtenu la coopération des acteurs stratégiques à l'intérieur de la bureaucratie pour l'ajustement fiscal, tandis que le changement institutionnel n'a pas obtenu le même succès. Cet *appui différencié* a conduit le MARE à son extinction et, postérieurement, à la transformation de la politique de réforme de l'État, quatre ans après sa création. Ce cas illustre parfaitement l'argument et lance, en se fondant sur la théorie de la faille permanente, une explication de pourquoi les réformes administratives et, en particulier, les réformes administratives en cours dans les années 1990, centrées sur l'idée de *cost less and work better*, représentent des cas de rupture séquentielle.