

RAZÕES DA CRISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL: DESEMPENHO *VERSUS* AJUSTE FISCAL¹

Flávio da Cunha Rezende
Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

O artigo tem três diferentes propósitos. Em primeiro lugar, apresenta e discute a questão da crise de implementação das políticas de reforma administrativa. Na seqüência, apresenta uma revisão seletiva das principais teorias contemporâneas que tratam dessa questão. Em seguida, sugere uma teoria adicional, que relaciona a crise de implementação das reformas ao problema dos limites de obtenção da cooperação simultânea com os objetivos programáticos de ajuste fiscal e mudança institucional. A teoria proposta argumenta que a tensão entre maior flexibilidade burocrática, por um lado, e a demanda por maior rigor nos sistemas internos de controles burocráticos, por outro, é um poderoso mecanismo causal que tende a gerar crises sucessivas de implementação de tais políticas. Por tal razão, as reformas tendem a gerar resistência organizada à mudança, problemas de coordenação, problemas de ação coletiva e outros problemas relacionados. O artigo desenvolve o argumento de que, embora tal explicação adquira validade geral para o caso das reformas administrativas, pode ser muito mais crítico para as reformas gerenciais onde a contradição entre os objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional é muito mais intensa.

PALAVRAS-CHAVE: reformas administrativas; políticas públicas; implementação de políticas públicas.

I. INTRODUÇÃO

A preocupação contemporânea dos governos em fornecer políticas voltadas a promover transformações na natureza e no papel do Estado em escala global (KETTL, 1999) conferiu à reforma do Estado o *status* de tema central na agenda contemporânea de estudos e pesquisas sobre as políticas públicas².

¹ Agradeço aos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*, a Fernando Abrúcio, Humberto Martins, Saulo Souza, Ítalo Fittipaldi e Carlos Santana, pelos valiosos comentários, sugestões e recomendações que em muito contribuíram para o desenvolvimento das idéias, argumentos e conclusões na versão final deste artigo.

² Ao final do século, verifica-se a emergência de uma multifacetada agenda de estudos que demarcam um conjunto particular de questões que norteiam a análise das políticas de reformas do Estado. Essa agenda tem assumido um formato bastante interdisciplinar, condensando questões, metodologias e preocupações de áreas consagradas do conhecimento tais como a Administração Pública, a Economia Política, a Sociologia Política e a Ciência Política. Para uma completa discussão sobre a importância temática do estudo da reforma do Estado na agenda de pesquisas brasileira, cf. Melo (1999).

O estudo das reformas administrativas é um dos mais proeminentes tópicos nessa agenda, e uma gama de estudos vem tomando como objeto compreender e explicar questões relativas a sua formulação, implementação e avaliação. Nesse sentido, a produção científica sobre as reformas é altamente diversa e fragmentada. Os estudos sobre as reformas voltam-se para alguns temas-foco clássicos, como os processos de constituição da agenda, seqüência e condução, as razões das reformas, as estratégias de desenvolvimento, os processos políticos de implementação, bem como a avaliação de seus impactos. O estudo das forças motrizes e dos mecanismos causais que ocorrem na dinâmica de implementação ocupa território privilegiado.

Um dos temas de maior primazia na agenda é o estudo da conhecida crise estrutural de implementação das reformas. Pelo fato recorrente de dificilmente atingirem os resultados que delas esperam-se, tais políticas são fecundo objeto empírico para o desenvolvimento de teorias sobre a crise de implementação. Um largo e diverso espectro de autores, lançando mão de diversas

linhagens teóricas, debruçou-se ao longo do século passado sobre esse problema a propósito das mais diversas situações e casos, produzindo um arsenal teórico de grande envergadura.

Este artigo volta-se à apresentação e discussão da crise de implementação nas políticas de reforma administrativa. Na seqüência, apresenta uma revisão seletiva das principais teorias contemporâneas que tratam desta importante questão. Em seguida, ele sugere uma teoria adicional que relaciona a crise de implementação das reformas ao problema dos limites de obtenção da cooperação simultânea com os objetivos programáticos de ajuste fiscal e mudança institucional. O artigo desenvolve o argumento de que, embora tal explicação adquira validade geral para o caso das reformas administrativas, pode ser muito mais crítico para as reformas gerenciais onde a contradição entre os objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional é muito mais intensa³.

II. A CRISE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

A necessidade contínua de lidar com problemas crônicos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública tem pressionado governos a formular e implementar políticas de reformas. A expansão dos governos e de seus aparatos burocráticos a partir do ano de 1930 trouxe uma série de disfunções que impulsionaram a preocupação com as “reformas”. No caso americano, por exemplo, no período de 1905 a 1993, onze diferentes programas de reformas administrativas foram formulados e implementados na administração federal (REZENDE, 1998a, p. 126). No Brasil, as reformas dos anos 1930 com o Estado Novo, a reforma administrativa desencadeada pelo Decreto-Lei n. 200/67 e, mais contemporaneamente, a Reforma Gerencial de 1995, constituem-se nos três grandes marcos reformadores no contexto da administração pública federal. No mundo contemporâneo, como assinala Kamarck (2000), 123 países moveram-se na direção de empreender reformas administrativas com o objetivo último de elevar o desempenho dos aparatos burocráticos a partir de meados dos anos

1990. Para o mundo em desenvolvimento, nesse período, um total de 1 069 projetos aprovados pelo Banco Mundial mobilizou um montante anual de recursos que variou entre US\$ 5 a 7 bilhões para as diversas regiões do globo.

Sem exageros, pode-se considerar os anos 1990 como a década das reformas da administração pública. Uma combinação de fatores como a crise fiscal do Estado, a escala e a magnitude dos processos de democratização política e de globalização econômica, bem como o declínio de desempenho e *accountability* nas relações Estado-sociedade, aliados à urgente necessidade de rever padrões de intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais, contribuíram decisivamente para a difusão em escala jamais vista das políticas de reforma do aparato burocrático de Estado.

Um traço marcante dessa geração de reformas é a convergência de agenda tanto em termos dos problemas quando do paradigma gerencial que as norteia⁴. Resultante de uma forte crítica ao modo burocrático de gestão pública, esse paradigma ressalta a necessidade de orientar a ação da burocracia pública pelos resultados. A agenda convergente materializou-se em eixos complementares de mudança. O primeiro eixo focaliza a questão da eficiência, da efetividade e da qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tanto, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática, por meio da qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos-consumidores. Modelos flexíveis de gestão, operando em ambientes competitivos, são os “tipos ideais”. O segundo propõe a necessidade de mudança na cultura burocrática dos controles, a qual deveria ser progressivamente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com maior autonomia, menores controles burocráticos e maior atenção para os resultados. O terceiro foi voltado para alterar o papel do Estado, reduzindo seu tamanho e seus custos e fundamentalmente introduzindo mecanismos de mercado, tanto pelas privatizações como por meio da criação de mecanismos de quase-mercado no setor público.

³ Para a conceituação e apresentação dos propósitos e razões, bem como um balanço comparativo das reformas administrativas gerenciais no Brasil e no mundo, remeto o leitor a World Bank (1997), Bresser Pereira (1998), Bresser Pereira e Spink (1998) e Kamarck (2000).

⁴ Rezende (2002a) discute com maiores detalhes um balanço comparativo das políticas de reformas administrativas em escala mundial, focalizando seus propósitos, mecanismos e resultados objetivos, bem como os desafios para a agenda futura de políticas de reformas.

A mudança institucional e o ajuste fiscal foram os pilares programáticos na nova onda de reformas do Estado burocrático (REZENDE, 1999; 2002a; 2002c). A busca pela elevação do desempenho na administração pública representa um dos traços nas reformas gerenciais, em que os governos passaram a preocupar-se com a questão de reduzir custos e melhorar a qualidade da gestão e provisão de serviços públicos. No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Estado proposto pelo MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) a partir de 1995 e o conjunto de reformas estaduais (ABRUCIO, 1999) atualmente em curso são casos particulares das chamadas reformas gerenciais.

Entretanto, conforme sugerem um conjunto de estudos comparativos de avaliação dessas políticas públicas, as reformas gerenciais não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere especificamente a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia. Diversas evidências empíricas podem constatar a crise de implementação das reformas gerenciais. O caso brasileiro foi um dos muitos casos em que o governo continua a exibir sérios problemas de desempenho e elevados custos, mas funcionando dentro de uma matriz institucional orientada pelo modelo não-regulado pelo desempenho (REZENDE, 1999).

Um conjunto de evidências comparativas (WORLD BANK, 1997; TANZI & SCHUKNECHT, 2000) mostram que os Estados permanecem exibindo problemas continuados de desequilíbrio fiscal, expansão dos gastos públicos, conservação de seus papéis tradicionais, bem como reduzidas mudanças no tamanho do setor público e da sua força de trabalho. Por exemplo, não houve uma redução nos níveis de gastos sociais com *Welfare State* nos países europeus, bem como a grande parcela dos países de maior renda continuam a manter constante a relação dos gastos públicos-produção interno bruto. Rezende (2002b) apresenta dados comparados em amostra suficientemente larga que sugerem não ter havido a propalada mudança significativa no papel dos estados nacionais nos países centrais de maior renda *per capita*. A tendência à minimalização foi desencadeada nos países de menor renda. Os Estados e suas administrações continuam a exibir padrões conservadores de gastos. Kamarck (2000) revela não ter havido mudanças significativas no que se refere

ao tamanho do setor público em 123 países. Em 70% dos casos não se detectou qualquer mudança significativa. Em apenas 11% dos casos verificou-se redução superior a 25% da força de trabalho, ao passo que em 10% dos casos houve, contrariamente, um aumento da quantidade de funcionários públicos.

Por outro lado, a construção de novos padrões institucionais de controle e delegação entre formulação e implementadores de políticas públicas, centrados nos modelos das chamadas *Performance-Based Organizations* (PBOs)⁵, não atingiu o ritmo e a escala esperada. Mesmo nos casos bem-sucedidos, o processo de criação desse novo modelo tem gerado problemas de coordenação e controle nas diversas experiências. Orientar a burocracia pelo desempenho ainda constitui-se problema. A tão esperada *accountability* de resultados que norteia o paradigma gerencial ainda enfrenta resistência. Mudanças na cultura burocrática e elevação dos padrões de desempenho no nível micro-organizacional são casos raros. A burocracia continua a apresentar mais continuidade do que ruptura com os padrões tradicionais.

A experiência comparativa revela que os resultados da mudança institucional são tímidos. Raros são os casos em que as ambiciosas mudanças propostas pelas reformas foram implementadas a contento, ao mesmo tempo em que os desafios políticos, institucionais e técnicos para conseguir a cooperação em torno dos objetivos da reforma gerencial continuam intensos. As reformas gerenciais não têm encontrado cooperação “espontânea” dos atores para criarem uma cultura burocrática orientada pelo desempenho. O caso brasileiro de 1995 foi típico no sentido de que, apesar das mudanças constitucionais empreendidas, a criação de novas organizações para redefinir as relações entre *policy-making* e *service delivery* foi um fracasso.

⁵ No caso brasileiro, as PBOs foram concebidas dentro do novo modelo de delegação e controle proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado em 1995, para desempenhar funções públicas que estariam fora daquelas consideradas funções exclusivas do Estado (*core government functions*). Elas foram chamadas aqui de Agências Executivas e Organizações Sociais, e teriam seu funcionamento voltado para a função de implementação (*service delivery functions*) reguladas pelos Contratos de Gestão (*performance agreements*). Como demonstrei em trabalho específico (REZENDE, 1999), a nova matriz proposta pela Reforma Brasileira, apesar de constitucionalmente aprovada, não obteve a cooperação dos diversos setores burocráticos para a sua materialização.

Mesmo nos casos raros de introdução de novas matrizes institucionais, como na Inglaterra, grandes são os desafios para se definir, monitorar e controlar padrões de desempenho.

Uma das razões decisivas para essa crise de implementação reside na preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional. O caso brasileiro, em particular, e o latino-americano, de maneira geral, foram tipicamente dessa natureza, no sentido de que as reformas tentaram implementar medidas vigorosas voltadas para a redução dos gastos públicos, *downsizing* (redução do tamanho do setor público), cortes em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganização das estruturas administrativas inibiram mudanças institucionais mais ambiciosas.

As reformas gerenciais exibem dilemas cruciais que reforçam a crise sistêmica de implementação. Um dos principais reside na contradição entre desempenho e controle. Se, por um lado, os modelos gerenciais propõem-se a elevar o desempenho reduzindo os controles burocráticos, propondo modelos descentralizados de delegação, por outro estes terminam produzindo mais controle, paradoxalmente. Nos casos inglês e americano ainda persistem os dilemas de como delegar responsabilidade sem criar mais controle. No caso dos países em desenvolvimento, com uma frágil tradição em mecanismos de controle, a regulação ainda constitui-se problema decisivo. Por outro lado, como adverte-nos Schwartzman (2001, p. 4), “não é a simples eliminação dos controles burocráticos suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais”. Ele também sugere que o controle é fundamental ao desempenho das instituições, e requer a combinação de dois elementos: a legitimidade política das elites reformadoras e a competência técnica dos gestores públicos.

Isso exige fundamentalmente uma mudança de cultura política e administrativa em torno dos princípios das reformas gerenciais. Rezende (2002a; 2002c), por sua vez, considera que especial atenção deve ser dada para o “dilema do controle”, um efeito não-intencional produzido pelas reformas e, mais fortemente, pelas reformas gerenciais. Enquanto o ajuste fiscal demanda iniciativas que imputam mais controles sobre a administração pública, as mudanças institucionais demandam menos controle. A tensão em torno do controle tende

a produzir incentivos altamente contraditórios, reduzindo em muito as possibilidades de cooperação simultânea de atores estratégicos na arena decisória para com ajuste fiscal e a mudança institucional.

Em síntese, pode-se afirmar que as reformas quase sempre não produzem os ganhos esperados de desempenho. Problemas crônicos, como desequilíbrios fiscais, corrupção, eficiência reduzida, expansão continuada dos gastos, e outros males burocráticos persistem. Reformas enfrentam barreiras consideráveis no plano da implementação e são “descontinuadas, abandonadas, terminadas” (REZENDE, 1999; 2002c). Raros são os casos em que as reformas persistem e conseguem manter os propósitos originais para os quais foram formuladas. Reformas administrativas são políticas de baixo desempenho e existem razões diversas para tal fenômeno: na próxima seção discutiremos tal conjunto de teorias sobre a não-mudança.

Apesar da diversidade de teorias disponíveis existe um “consenso” acerca de alguns macro-determinantes desse fenômeno. O primeiro diz respeito ao impacto negativo dos regimes democráticos sobre a implementação de reformas. A razão principal é que, em contextos democráticos, devido à impossibilidade de “reformar por decretos”, o êxito das políticas de mudança das regras do jogo dependem da complexa construção de coalizões políticas que envolvem múltiplos *stakeholders* (Congresso, elites burocráticas, partidos políticos, grupos de interesses, sociedade civil, funcionários públicos são exemplos típicos). Tal processo demanda tempo, ação coletiva e capacidade política para alinhar e coordenar o conflito de interesses dos atores em torno dos objetivos programáticos. O processo de aquisição da cooperação em torno da reforma representa fator crítico para o sucesso da sua implementação.

O segundo fator está diretamente ligado ao desempenho do aparato burocrático. Em contextos marcados por um legado de reduzido desempenho, mais complexa torna-se a implementação das reformas. A razão principal é que elas representam uma política de “imposição de perdas” aos setores da burocracia que se beneficiam com o reduzido desempenho. Isso explica porque mesmo quando existe um alinhamento dos interesses em torno da necessidade de elevar o desempenho da administração pública, as reformas enfrentam o desafio de “quebrar” as linhas de resistências organizadas

por interesses setoriais das elites políticas, burocráticas e parte da sociedade. Essas elites tendem a considerar as reformas como “perdas concentradas”, e não como um bem público que beneficiará um grupo maior de atores.

Outro determinante é a relação entre descentralização e desempenho fiscal. Em contextos em que a descentralização tenha produzido problemas de equilíbrio fiscal, tentativas de reformas com descentralização enfrentam resistências por parte de setores que associam o controle fiscal ao desempenho, já que o desempenho fiscal depende da ampliação de controles burocráticos. Reformas que preconizam a expansão das autonomias, a quebra dos controles e o aumento das responsabilidades tendem a potencializar a resistência de setores que associam o desempenho à questão fiscal. As reformas gerenciais, com suas propostas de redução dos controles e da descentralização, ao promoverem maior preocupação com o desempenho num contexto histórico de ampla democratização, tendem a exibir maiores chances de enfrentar crises de implementação.

III. AS RAZÕES DA NÃO-MUDANÇA

A revisão teórica discutida nesta seção focalizou 18 diferentes argumentações, diferenciadas a partir da natureza das variáveis independentes que importam para explicar o fenômeno da crise de implementação das reformas produzidas ao longo do século passado, tomando como base a larga e diversificada experiência de implementação das reformas nos mundos desenvolvidos e em desenvolvimento. A discussão das teorias apresentada nesta seção volta-se, por motivo de economia e simplicidade, para os argumentos e mecanismos causais em que tais explicações são centradas.

Embora as linhas divisórias do mosaico teórico apresentado sejam tênues, por motivos didáticos, ele será apresentado em dois campos teóricos: a) teorias com ênfase em aspectos relativos a formulação e conteúdo substantivo da reforma, e b) teorias que focalizam fatores relativos à dinâmica de implementação da reforma.

III.1. Teorias com foco na formulação e no conteúdo substantivo da política

O fator “padronização do desenho das políticas de reformas administrativas” é uma das razões para explicar os impasses na implementação. O argumento central é que reformas administrativas formuladas com base em propostas únicas (“one

size fits all approach”) tendem a gerar crise e impasses que inibem a mudança. O mecanismo causal é o de que tais reformas distanciam-se dos problemas reais de desempenho e da natureza heterogênea da administração pública, e, por tal razão, produzem incompatibilidades com os interesses das organizações-alvo da reforma, que passam a desenvolver uma reação organizada. As políticas “padronizadas” raramente representam mecanismos eficientes para restaurar padrões declinantes de desempenho.

Outra explicação usual focaliza o hiato entre o desenho das estratégias da reforma e as demandas por mudança da administração pública. Esse problema usualmente ocorre porque os “reformadores” não dispõem de informação sobre os problemas de desempenho na burocracia. Dada a dificuldade de obter precisos diagnósticos sobre as demandas, bem como sobre a variabilidade dos problemas ao longo do tempo, os programas de reforma são quase sempre “fora da realidade”. Por tal razão as reformas tendem a apresentar reduzidas chances de êxito.

A resistência à mudança é também explicada pela relação entre “alteração da distribuição de custos e benefícios proposta no desenho da reforma” e a produção de uma cadeia de interesses organizados em torno da manutenção do *status quo* (KAUFMAN, 1995). Reformas administrativas tendem a gerar “ondas de resistência organizada”, reduzindo a probabilidade de cooperação dos setores burocráticos. A explicação desencadeia o seguinte nexos causal: a reforma orientada para a elevação do desempenho pode, em alguns contextos e circunstâncias, implicar a “imposição de perdas” sobre setores tradicionalmente beneficiados. O comportamento estratégico desses interesses organizados em torno das perdas é o de “oposição calculada” à mudança. Reformas enfrentam o conflito de interesses que se organizam entre aqueles que pretendem elevar o desempenho e aqueles que se beneficiam com a reduzido desempenho, expressando um conflito inevitável entre elites políticas e elites burocráticas, a depender das propostas de reforma. A proposta de extinção de uma agência do governo, ou mesmo de um programa social, ou de um benefício salarial, são casos paradigmáticos que expressam tal dinâmica.

March e Olsen (1983) e Desveaux (1994) explicam que características intrínsecas às reformas, tais como incerteza, complexidade e ambigüi-

dade, são fatores que tendem a produzir efeitos não-intencionais de resistência à mudança. Reformas administrativas são políticas complexas, altamente ambíguas e que tendem a gerar incerteza. Por essa razão, as reformas são normalmente esquecidas, descontinuadas, ou mesmo alteradas em seus propósitos originais.

Kaufman (1995) e Peters e Savoie (1996) indicam a relação entre descentralização, incerteza e problemas de coordenação. Reformas usualmente trazem em sua agenda um conjunto de forças centrípetas e centrífugas que, combinadas, tornam sua implementação errática, fragmentada e de difícil coordenação. As forças centrípetas geralmente tendem a promover processos de descentralização das estruturas e dos processos decisórios. Contrariamente, as forças centrífugas tendem a promover a necessidade de centralização decisória sobre o processo de implementação.

O problema da coordenação é fator decisivo para explicar porque as reformas gerenciais são de difícil implementação. Peters e Savoie (1996) argumentam, com base na experiência comparativa de implementação do processo de criação das PBOs na Inglaterra e no Canadá, que a tensão central nessas experiências é o de como coordenar a delegação de funções e responsabilidades para as agências descentralizadas que têm seus interesses próprios e executam funções ambíguas e de difícil observabilidade. Como controlar pelo desempenho? A fragmentação dos mecanismos de controle gerada pelo processo de descentralização na direção das PBOs tende a produzir, segundo eles, um potencial para o fenômeno que eles denominam de “incoerência entre as políticas públicas” (*policy incoherence*), que, em última instância, representa uma redução da capacidade efetiva do governo central de exercer coordenação sobre tais agências, ampliando as chances para o insucesso dessas reformas.

Com base na análise das experiências recente de implementação de uma matriz institucional orientada pelo desempenho nos casos da Inglaterra e Nova Zelândia nos anos 1990, Minogue, Polidiano e Hulme (1998) explicam que a tensão entre descentralização e coordenação representa um fator crítico. A descentralização ampliou a produção de controles e não de autonomia, responsabilização e *accountability*. Controlar pelo desempenho um amplo número de agências administrativas que atuam em arenas distintas de políticas públicas (por

ex., saúde e educação) gerou em ambos os casos uma progressiva demanda por maior coordenação do governo central, paradoxalmente. Os autores consideram que nessas reformas existe um *trade-off* entre a coerência estratégica e o grau de fragmentação. A ampliação dos controles na administração central tende a ser antagônico com os processos de descentralização das agências que implementam serviços públicos.

III.2. Teorias com foco no processo de implementação

As teorias que enfatizam fatores presentes no processo da implementação das políticas de reforma tomam o fator institucionalização como produtor de resistências. A administração pública e suas organizações são compostas por padrões de incentivos altamente institucionalizados que inibem mudanças. A crise de implementação deriva da elevada dificuldade de desinstitucionalizar estruturas, padrões de comportamento e funcionamento do setor público. As reformas administrativas (que alguns chamam de “desinstitucionalização”) tendem a apresentar implementação de elevada complexidade, lenta e dependente de esforços cooperativos por parte de uma ampla rede de atores estratégicos. A reduzida chance de estabelecer complexas coalizões políticas e uma cadeia de compromissos críveis, temporalmente sustentáveis em torno dos objetivos pretendidos pelas reformas, isto é, que perdurem entre governos, tornam as reformas problemáticas.

Light (1997) desenvolve o argumento de que a implementação das reformas produzem efeitos não-intencionais que tendem a gerar demandas por reformas. Ele argumenta que, independentemente do desenho ou do conteúdo substantivo da reforma, elas tendem a ser “incompletas”, pois soem combinar princípios, linhas de ação e propósitos que oscilam entre velhas e novas abordagens de mudanças da administração pública, e portanto são duais por natureza. Ele considera que essas são quase sempre contraditórias, produzindo um ciclo permanente e conflituoso de reformas.

O fator “conflito estrutural” como um uma consequência não-intencional gerado pela implementação que inibe o processo de mudança é outro conhecido modo de explicar o fenômeno (COE, 1997). O conflito estrutural é um processo gradual ao longo da implementação que tende a gerar um “deslocamento da atenção” dos atores estratégicos em torno dos objetivos das reformas, provocando

a mudança ou o desvio das políticas originais. O processo de implementação da reforma tende a gerar novos objetivos, abrindo possibilidades reais de mudança ou deslocamento dos objetivos inicialmente formulados. Por essa razão, as reformas sofrem mudanças substanciais, ou mesmo são descontinuadas, dando lugar a novos programas.

A “política” de implementação da reforma (SEIDMAN, 1998) produz conflitos em torno da distribuição relativa de poder. As reformas administrativas usualmente propõem mudanças que geram consideráveis conflitos de distribuição de poder intra e interelites. A questão clássica de quem ganha e quem perde (o problema de “*who gets what, why and how*”, na tradição laswelliana) com as reformas é o mecanismo que explica os comportamentos e as estratégias de ação diante delas. Dado que as reformas buscam promover alterações substanciais no modo pelo qual o poder organiza-se, elas tendem a gerar “ondas progressivas” de conflitos relativos ao problema de “quem controla” (o problema de “*who controls*” ou “*who governs*”, na tradição dahliana). O poder de controlar torna-se a principal questão em torno da qual os atores organizam-se – cooperam ou resistem – com os propósitos da reforma. Embora a elevação do desempenho seja o “motivo revelado”, a busca pelo controle faz os atores desenvolverem estratégias não-cooperativas às propostas de reformar a administração pública.

A questão da coordenação também é colocada de modo decisivo no seminal artigo produzido por Pressman e Wildavsky (1984). Nele, os autores enfatizam a existência de problemas de ação coletiva (OLSON JR., 1971) na implementação das reformas que, segundo eles, materializam-se na dificuldade de coordenação de interesses conflitantes das diversas agências administrativas. Esse problema de implementação reside no fato de que as organizações usualmente perseguem interesses que não aqueles perseguidos pela política de reforma, o que torna mais complexo para o governo central obter a cooperação das agências administrativas em torno dos objetivos programáticos.

O problema da coordenação entre múltiplos interesses tende a gerar cadeias decisórias complexas, marcadas por elevados custos de transação em interações estratégicas não-cooperativas, e múltiplos problemas do tipo principal-agente (MILLER, 1997) entre os atores estratégicos na

arena da reforma, o que, de modo combinado, produz limites à cooperação. No sentido de se possibilitar a cooperação das agências em torno das reformas, é necessário mais controle e mais coordenação, sobretudo quando a diversidade dos interesses é alta. Uma das mais importantes predições é que o sucesso da produção das reformas depende da criação de incentivos que tendam a gerar a cooperação entre principais e agentes (KAUFMAN, 1960), reduzindo os dilemas de ação coletiva.

IV. A CRISE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS REFORMAS GERENCIAIS

Evidências empíricas extraídas de estudos comparativos de avaliação das reformas gerenciais (BANGURA, 2000; KAMARCK, 2000; POLLITT & BOUCKAERT, 2002) convergem para o fato de que no plano da implementação as reformas gerenciais, mesmo nos seus casos bem-sucedidos, não produziram as mudanças desejadas pelos seus formuladores. O problema crônico de expansão do ajuste fiscal, bem como a desejada redução dos gastos com a máquina administrativa, ainda está distante de ocorrer, tanto nos países desenvolvidos quanto nas regiões em desenvolvimento. Ainda há um longo caminho a percorrer nas políticas de reforma da gestão pública.

A explicação desses insucessos deriva, em grande parte, da incapacidade de combinar-se a construção de uma nova matriz de delegação e controle com ajuste fiscal. O que essa experiência comparada sugere é que a predominância do ajuste fiscal inibiu a construção de uma matriz institucional com processos mais flexíveis de gestão, centrada na idéia de descentralização de funções, recursos e responsabilidades.

O ajuste fiscal, especialmente nos países em desenvolvimento, produziu uma reação ao risco da descentralização da gestão pública, em razão dos seus impactos sobre o equilíbrio das contas públicas. Se, por um lado, dotar a administração pública de maior autonomia, especialmente sobre os recursos humanos e orçamentários, era compatível com o desempenho na provisão dos serviços públicos para a sociedade, por outro, potencializava as chances de oportunismo e uso indevido de recursos públicos.

Mesmo nos casos em que essas novas matrizes institucionais foram implementadas com algum grau de sucesso, a necessidade de ampliar-se os

controles burocráticos produziu efeitos perversos tais como a elevação dos próprios custos com os controles. Ademais, a proposta de ampliar-se liberdades e autonomia decisória com a descentralização das políticas públicas foi marcada por problemas de coordenação dos governos centrais. Tal fator inibiu a reorganização do modelo burocrático na direção de um modelo regulado pelo desempenho.

No Brasil, a experiência de implementação da reforma gerencial foi um caso típico em que o dilema do controle resultou em um padrão dual de cooperação das elites estratégicas com o ajuste fiscal e à mudança institucional. O ajuste fiscal foi privilegiado, inibindo as chances de modelos de transformação das instituições e do funcionamento do setor público.

O paradoxo de implementação das reformas gerenciais pode ser compreendido a partir do impasse em torno das demandas contraditórias por controle. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Ademais, a mudança institucional, especialmente a que pretende ampliar o escopo da descentralização, da autonomia e da responsabilidade na direção das *street-level bureaucracies*, demanda uma necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade, ao mesmo tempo que reduz os controles burocráticos tradicionais.

Ao mesmo tempo em que a necessidade de delegar funções para as PBOs demanda uma revisão dos padrões de relacionamento com as agências formuladoras, o controle pelo desempenho eleva os riscos de uma grande fragmentação institucional, exacerbando o problema de coordenação entre principais e agentes, tal qual preconizado pelas teorias discutidas na seção anterior. Os riscos decorrentes dessa fragmentação institucional nas reformas gerenciais produziram ameaças estratégicas para as elites conservadoras preocupadas com a questão do equilíbrio fiscal. As reformas gerenciais demandam, pela complexidade de sua estrutura de controle, os custos de coordenação institucional controlados pelo desempenho.

Como evidenciado, a contradição entre os objetivos de mudança institucional e ajuste fiscal é decisivo para mostrar porque a elevação do

desempenho não encontra cooperação simultânea: os atores preferem *manter as instituições* e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. Nas reformas orientadas pelo desempenho, pelo simples fato de que as instituições do governo central (as agências controladoras) detêm o controle sobre os recursos humanos e orçamentários das instituições a serem transformadas em PBOs, estas tendem a associar a criação de tais organizações a um nível menor de controle e, conseqüentemente, a um menor desempenho, contribuindo com isso para a resistência à reforma.

A questão do “controle fiscal” torna-se fundamental para explicar a cooperação ou não das agências administrativas com propostas de reformas. Embora a elevação do desempenho seja a motivação aparente, o modo específico pelo qual os diversos atores percebem e calculam os “custos e benefícios” gerados pela mudança das estruturas de controle é fundamental para explicar a crise de implementação. Quanto maior o interesse em promover uma política de reforma que se propõe a alterar radicalmente a forma de controle que regula a relação entre formulação e implementação das políticas públicas, maiores as chances para o insucesso das reformas administrativas. Essa tensão é mais intensa quando se tem contextos que combinam democracias, federalismo e um legado de elevada fragmentação e descontrolo na administração pública.

Por outro lado, a pressão por maior racionalidade nos gastos públicos com o ajuste fiscal produz uma necessidade de maior precisão nos controles quantitativos sobre o funcionalismo público. A difusão dos valores gastos *per se* representa um grande avanço para a gestão pública, especialmente no que se refere ao maior controle social sobre as agências públicas. Sem a informação necessária e o diagnóstico preciso sobre os problemas de desempenho nos níveis intra e inter-organizacional, as reformas do setor público correm o risco de entrar nos padrões de “*amputation before diagnosis*” (SEIDMAN, 1998). As reformas podem ser mais bem-sucedidas quando um conhecimento aprofundado dos problemas de desempenho são planejadamente detectados e atacados.

Os casos mais bem-sucedidos demonstram que o conhecimento das instituições é um dos pontos fundamentais para superar os crônicos problemas de desempenho. Isso exige um esforço amplo de

estudos e pesquisas institucionais que produzam informações consistentes de como realmente funcionam as organizações e quais os seus problemas-chave. Reformas que pretendem cortar gastos são necessárias, porém insuficientes. Por outro lado, a construção de uma matriz institucional descentralizada, autônoma e orientada para resultados, mostra-se chave para o paradigma gerencial.

No caso dos países em desenvolvimento, que exibem frágil tradição de controle, a regulação ainda constitui-se problema decisivo. A construção de novas formas de delegação e controle na burocracia é fundamental para o desempenho das instituições públicas, e, mais amplamente, para a construção de um novo Estado gerencial. Essas mudanças requerem a combinação de dois elementos: a legitimidade política das elites reformadoras e a competência técnica dos gestores públicos. Isso exige a modificação da cultura política e administrativa na direção dos princípios das reformas gerenciais.

Essa contradição em torno do controle torna problemático obter a cooperação para os objetivos

das reformas gerenciais. Para além dos resultados obtidos em dimensões setoriais das reformas, é necessário pensar sobre como o desenho dessas reformas incorporam tal dilema crucial para a implementação. É bom pensar, por outro lado, que o desempenho e a redução dos controles burocráticos não atende aos interesses de grande parte da burocracia, cujos resultados últimos não são a provisão de serviços ao cidadão, mas sim a produção dos controles. As mais poderosas burocracias setoriais nas administrações públicas modernas dependem do controle, e de mais controle para atingir os seus resultados. Quando a eficiência e a efetividade da ação pública dependem dos controles, as reformas gerenciais podem estar completamente equivocadas ao considerarem a quebra dos controles como ponto central de um novo paradigma de administração pública. Reinventar os controles não se constitui, demonstra a experiência recente, tarefa simples. O ponto nodal reside em como criar incentivos seletivos para que os grupos burocráticos cooperem gradualmente com um modelo de controle orientado pelo desempenho.

Flávio da Cunha Rezende (fcrzen@elogica.com.br) é PhD em Planejamento e Políticas Públicas pela Cornell University (EUA) e Professor e Pesquisador no Mestrado e Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO**, F. L. 1999. O longo caminho das reformas nos governos estaduais, mudanças e impasses. In : MELO, M. A. B. C. (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife : Fundação Joaquim Nabuco.
- ALEXANDER**, E. R. 1989. Improbable Implementation : The Pressman-Wildavsky Paradox Revisited. *Journal of Public Policy*, Milwaukee, v. 9, n. 4, p. 451-465.
- AUCOIN**, P. 1990. Administrative Reform in Public Management : Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, London, v. 3, n. 2, p. 115-137, Apr.
- BANGURA**, Y. 2000. *Public Sector Restructuring : The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva : United Nations Research Institute for Social Development.
- BRESSER PEREIRA**, L. C. 1996. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan.-abr.
- _____. 1997a. *A reforma do Estado dos anos 90 : lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE n. 1. Brasília : Ministério da Administração e Reforma do Estado.
- _____. 1997b. Managerial Reform in Brazil's Public Administration. Paper presented to the Congress of the International Political Science Association, occurred in August, in Seoul (South Korea). Digit.
- _____. 1998. *Reforma do Estado para a cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília : Ed. 34.

- BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P.** (orgs.) 1998. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas.
- BUNSSON, N. & OLSEN, J. P.** 1993. *The Reforming Organization*. New York : Routledge.
- CAIDEN, G. E.** 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. New York : Walter de Gruyter.
- _____. 1999. Administrative Reform – Proceed with Caution. *International Journal of Public Administration*, New York, v. 22, n. 6, p. 815-832. Special Issue on Administrative Reform in Global Perspectives.
- COE, B. A.** 1997. How Structural Conflicts Stymie Reinvention. *Public Administration Review*, Washington, v. 57, n. 2, p. 168-173, Mar.-Apr.
- DESVEAUX, J. A.** 1994. Anticipating Uncertainty : The Strategy-Structure Problem in Public Bureaucracy. *Governance*, London, v. 7, n. 1, p. 31-58, Jan.
- FARAZMAND, A.** 1999. Administrative Reform in Global Perspectives : A Symposium. *International Journal of Public Administration*, New York, v. 22, n. 6, p. 815-832. Special Issue on Administrative Reform in Global Perspective.
- FERLIE, E., ASHBURNER, L. FITZGERALD, L. & PETTIGREW, A.** 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford : Oxford University Press.
- KAMARCK, E. C.** 2000. Globalization and Public Administration Reform. In : NYE, J. S. & DONHAUE, J. D. (eds.). *Governance in a Globalizing World*. Washington : Brookings Institution Press.
- KAUFMAN, H.** 1956. Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *The American Political Science Review*, Chapel Hill, v. 50, n. 4, p. 1057-1073, Dec.
- _____. 1995. *The Limits of Organizational Change*. New Brunswick : Transaction.
- KETTL, D. F.** 1999. *Global Reinvention, Basic Issues, Questions Ahead*. Paper presented in the Global Forum on Reinventing Government, in January 14-15, in Washington, D. C. Digit.
- LIGHT, P. C.** 1997. *Tides of Reform : Making Government Work, 1945-1995*. New Haven : Yale University Press.
- MELO, M. A. B. C.** 1999. Estado, governo e políticas públicas. In : MICELI, S. (org). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. Vol. III – Ciência Política. São Paulo : Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais.
- MEYER, M. W. & ZUCKER, L. G.** 1989. *Permanently Failing Organizations*. California : Sage.
- MILLER, G. J.** 1997. *Managerial Dilemmas : The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge : Cambridge University Press.
- MINOGUE, M., POLIDIANO, C. & HULME, D.** 1998. *Beyond the New Public Management : Changing Ideas and Practices in Governance (New Horizons in Public Policy)*. Massachusetts : Edward Elgar.
- OLSEN, J. P. & PETERS, B. G.** (eds.) 1996. *Lessons from Experience : Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo : Scandinavian University Press.
- OLSEN, J. P.** 1988. Administrative Reform and Theories of Organization. In : CAMPBELL, C. S. J. & PETERS, G. (eds.). *Organizing Governance : Governing Organizations*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press.
- OLSON JR., M.** 1971. *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge : Cambridge University Press.
- PETERS, G. & SAVOIE, D. J.** 1996. Managing Incoherence : The Coordination and Empowerment Conundrum. *Public Administration Review*, Washington, v. 56, n. 3, p. 281-295, May-June.
- _____. (eds.) 1993. *Governance in a Changing Environment*. Montreal : Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, G. B.** 1991. Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics. In : FARAZMAND, A. (ed). *Handbook of Comparative and Development Administration*. New York : Marcel Dekker.
- POLLITT, C.** 1993. *Managerialism and the Public Services : Cuts or Cultural Change in the 1990s*. Cambridge : Blackwell Business.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G.** 2002. Avalian-

- do reformas da gestão pública : uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul.-set.
- PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A.** 1984. *Implementation : How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley : University of California Press.
- REZENDE, F. C.** 1996. Os Leviafãs estão fora de lugar. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 195-211.
- _____. 1998a. Clinton e a reinvenção do governo federal : o *National Performance Review*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, v. 1, p. 93-140, jan.-mar.
- _____. 1998b. A nova gestão pública, *performance* e reinvenção das instituições : um desafio para a reforma do Estado. *Revista Reforma Gerencial*, Brasília, n. 4, p. 27-28, nov.
- _____. 1999. *Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support : MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil*. Ithaca. Dissertation (Ph.D on Public Policy). Cornell University.
- _____. 2002a. *A reforma do Estado em perspectiva comparada*. Artigo apresentado no Seminário Balanço da reforma no Brasil : a nova gestão pública, realizado em Brasília, de 06 a 08 de agosto de 2002. Digit.
- _____. 2002b. Gastos públicos e transformações recentes no papel do Estado nacional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 62, p. 123-140, mar.
- _____. 2002c. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 3, p. 51-76, jul.-set.
- SAVOIE, D. J.** 1995. Globalization, Nation States, and the Civil Service. In : SAVOIE, D. J. & PETERS, B. G. (eds.). *Governance in a Changing Environment*. Montreal : Canadian Center for Management Development.
- SCHWARTZMAN, S.** 2001. *Desempenho e controle na reforma administrativa*. Texto para discussão n. 8. Brasília : Escola Nacional de Administração Pública.
- SEIDMAN, H.** 1998. *Politics, Position, and Power : The Dynamics of Federal Organization*. New York : Oxford University Press.
- TANZI, V. & SCHUKNECHT, L.** 2000. *Public Spending in the 20th Century : a Global Perspective*. New York : Cambridge University Press.
- WORLD BANK.** 1997. *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington : The World Bank Group.

OUTRAS FONTES

- OECD.** 1997. *Issues and Developments in Public Management*. Many volumes. Paris : Organization for Economic Cooperation and Development.

investment that has been made in the automobile industry in the Greater Curitiba, state of Paraná. The research adopts a perspective on globalization that takes into account both global structures and mechanisms as well as the decision-making sphere of local government. The authors come to the conclusion that researchers should include social as well as political aspects in their analyses, as well as research the investments, strategies and operations of transnational firms in Brazil, employing interdisciplinary approaches that take international economic policy into account.

KEYWORDS: globalization, transnational enterprise, automobile industry.

* * *

LABOR AND UNIONISM IN BRAZIL: A CRITICAL INVENTORY OF THE “NEOLIBERAL DECADE” (1990-2000)

Giovanni Alves (Universidade Estadual Paulista – Marília)

This article presents an overview of principal shapes that the world of labor took on in Brazil during the nineties. We refer to this period as the “neo-liberal decade”. We emphasize the development of a new complex of productive restructuring and its dominant moment (Toyotism), as well as the emergence of a new (and precarious) world of labor and the advent of the crisis of unionism, which we consider to be the contingent expression of the fragmentation of the working class. We come to the conclusion that today more than ever, at the start of the twenty first century, the greatest challenge that Brazilian unionism faces involves a break with its bureaucratic-corporative bias, as well as the organization and mobilization of a massive contingent of young workers and employees and even the precarious self-employed or workers subject to capitalist exploitation. We make critical use of empirical data from books and essays written by researchers from the fields of economics, sociology of work and industrial sociology in Brazil over the last decade

KEYWORDS: labor; unionism; Neo-liberalism; Toyotism, unemployment.

* * *

PIERRE BOURDIEU’S SOCIOLOGICAL LEGACY: TWO DIMENSIONS AND A PERSONAL NOTE

Loïc J. D. Wacquant (University of California, Berkeley/Centre de sociologie européenne du Collège de France)

This article is made up of three parts, each of which re-traces and discusses the life and sociological work of Pierre Bourdieu, who died in January of 2002. The first section discusses the French thinker’s career, and seeks to relate each stage of his life with the ongoing development of his thought - from his primary schooling in the French interior to his international recognition, and including his studies in Philosophy in Paris and anthropological research in Algeria. The second section uses an interview to engage in a discussion of reflexive sociology, of “the logic of practice”, and of other concepts that Bourdieu formulated for the study of social reality and to incite the discovery of new research agendas. The third section discusses the importance of the journal *Actes de la recherche en sciences sociales* which Bourdieu founded, meant to transcend the several boundaries of nationality and disciplines which circumscribe and limit scientific production.

KEYWORDS: Pierre Bourdieu; intellectual trajectory; reflexive sociology; the logics of practice; *Actes de la recherche en sciences sociales*.

* * *

EXPLAINING THE MANAGEMENT STATE’S IMPLEMENTATION CRISIS: PERFORMANCE VERSUS FISCAL ADJUSTMENT

Flávio da Cunha Rezende (Universidade Federal de Pernambuco)

This article has three different objectives. The first is to present and discuss the crisis in the implementation of administrative reform policies. That is followed by a selective review of the main contemporary theories that deal with this issue. Third, another theory is suggested: one which relates the crisis in implementing reforms to the problem of the limits in obtaining cooperation simultaneously with program objectives of fiscal adjustment and institutional change. The theory that is proposed argues that the tension between greater bureaucratic flexibility, on the one hand, and the demand for more rigor in internal systems of bureaucratic control, on the other, is a powerful causal mechanism which tends to generate successive crises in the implementation of such policies. For this reason, reforms tend to generate organized resistance to change, coordinating problems, problems of collective action and so forth. The article puts forth the argument that although this explanation can be considered of general validity with regard to administrative reform, it could prove much more critical for management reforms in which the contradiction between the goals of fiscal adjustment and institutional change is much more intense.

KEYWORDS: administrative reforms; public policies; public policy implementation.

* * *

VOLATILE ELECTORAL BEHAVIOR AND REELECTION: JAIME LERNER'S VICTORIES IN PARANÁ

Emerson Urizzi Cervi (Faculdade Internacional de Curitiba)

Based on regional socio-economic indicators and consolidated results from 1994 and 1998 elections for governor in the state of Paraná, this article presents data that demonstrate high levels of voting "volatility" that would not be perceived through data analysis at the aggregate state level. I analyze the electoral results from the gubernatorial dispute in Paraná through geographic divisions, using municipalities as my unit of analysis. Votes that candidates received in the diverse municipalities of the state are organized according to size of the latter and according to their levels of socio-economic development, as measured through the IDH-M (1991 Municipal Index of Human Development). Municipalities are classified as micro, small, medium and large. In order to establish a parameter of socio-economic development, I use the IDH, classifying municipalities into the following groupings: very low IDH, low IDH, medium IDH and high IDH. My aim is the social and geographic identification of the electorate that supported the major candidates for governor of Paraná for the above-mentioned consecutive elections. I show that there was an important level of electoral volatility in both of the elections which Jaime Lerner won, an aspect that is not perceived when analysis is based on aggregate election results. The deeper issue at stake here is related to the discussion of voting behavior in mass democracies, in which the voter is identified as a subject of the electoral process who has constantly changing demands and desires.

KEYWORDS: voting behavior; mass democracy; voting volatility, Paraná State Government; Jaime Lerner.

* * *

Actes de la recherche en sciences sociales.

* * *

LES RAISONS DE LA CRISE D'IMPLEMENTATION DE L'ETAT GESTION: PERFORMANCE ET AJUSTEMENT FISCAL

Flávio da Cunha Rezende (Universidade Federal de Pernambuco)

Cet article se compose de trois buts différents: d'abord, il présente la crise d'implémentation des politiques de réforme administrative et en discute. Ensuite, il fait la révision des principales théories contemporaines abordant le sujet. Enfin, il suggère une théorie aditive qui met en rapport la crise d'implémentation des réformes et le problème des limites pour l'obtention de la collaboration simultanée en fonction des objectifs du programme d'ajustement fiscal et changement institutionnel. La théorie proposée prône que la tension entre plus de flexibilité bureaucratique, d'une part, et la demande d'une plus grande rigueur dans les systèmes internes de contrôle bureaucratiques, d'autre part, est un puissant mécanisme causal qui tend à générer des crises successives d'implémentation de ces propositions politiques. Aussi les réformes tendent-elles à générer une résistance organisée au changement, des problèmes de coordination, des problèmes d'action collective et d'autres problèmes. L'article argumente que, bien que cette explication soit valable d'une façon générale pour le cas des réformes administratives, il se peut que ce soit plus compliqué pour les réformes de gestion où la contradiction entre les objectifs d'ajustement fiscal et le changement institutionnel est plus intense.

MOTS-CLÉS: réformes administratives; politiques publiques; implémentation des politiques publiques.

* * *

COMPORTEMENT ELECTORAL VOLAGE ET REELECTION: LES VICTOIRES DE JAIME LERNER DANS L'ETAT DU PARANÁ

Emerson Urizzi Cervi (Faculdade Internacional de Curitiba)

Cet article présente, données socioéconomiques de la région et résultats des élections pour le gouverneur de l'État du Paraná en 1994 et 1998 à l'appui, des éléments indiquant une très grande volatilité électorale qu'on ne peut saisir dans une analyse de l'agregé de l'état. J'analyse les résultats électoraux du vote pour l'exécutif du Paraná à partir d'une coupe géographique, définissant les villes comme unités d'analyse. Les voix obtenues par les candidats dans les villes de l'état sont regroupées selon la dimension des unités et d'après leur développement socioéconomique, vérifié par l'IDH-V (Indicateur de développement humain de la ville en 1991). Les villes sont partagées en *micro*, petites, moyennes et grandes. Pour établir une référence de développement économique et social, j'utilise l'Indicateur de développement humain (IDH), classant les villes en IDH très bas, IDH bas, IDH moyen et IDH élevé. L'objectif du travail est d'identifier géographiquement et socialement les électeurs des principaux candidats au gouvernement du Paraná dans les deux élections analysées. Ensuite, je démontre l'existence d'une volatilité électorale importante dans les deux élections remportées par Jaime Lerner ce qui n'est pas saisi lorsqu'on analyse le résultat agrégé des voix. L'article discute notamment du comportement électoral dans les démocraties populaires où l'électeur est considéré comme l'agent du processus électoral dont les inclinations et demandes changent en permanence.

MOTS-CLÉS: comportement électoral; démocratie populaire; volatilité électorale; gouvernement du Paraná; Jaime Lerner.

* * *