

Para Alketa Peci: abordagem histórica para entender reformas da administração pública

De: Alketa Peci [mailto:Alketa.Peci@fgv.br]

8.9.2009

Prezado prof. Bresser,

Meu nome é Alketa, sou professora da EBAPE/FGV e acabo de finalizar uma pesquisa relativa ao Choque de Gestão mineiro. Um artigo preliminar que resume algumas idéias que surgiram durante a pesquisa segue em anexo. Gostaria muito de contar com o seu retorno acerca das idéias relatadas, uma vez que a pesquisa me fez resgatar algumas idéias da reforma de '95.

De certa forma, estou "cansada" de leituras ideologizadas das reformas e tentei realizar um trabalho baseado numa ampla pesquisa de campo (três anos). Mesmo assim, como qualquer trabalho, acredito que existam limitações que, possam ser melhoradas, com a avaliação e contribuição acadêmica dos pares. A sua contribuição será particularmente valiosa.

Desde já, agradeço e me coloco à disposição para outras informações.

Atenciosamente,

Alketa Peci

Tel. 3799 5754

De: Bresser-Pereira [mailto:bresserpereira@gmail.com]

4 de fevereiro de 2010

Cara Alketa,

Desculpe-me por não haver lido e comentado seu artigo quando mo enviou pela primeira vez. Agora li o artigo, e fico feliz em ter uma colega na FGV com a competência que mostrou no trabalho. Nele você tenta avaliar o Choque de Gestão e, indiretamente, a Reforma Gerencial de 1995 da qual o primeiro faz parte, e não consegue uma solução satisfatória. Você percebe que se

trata de uma reforma bem sucedida, mas usa um quadro teórico associado à escola da escolha racional que não a ajuda em nada.

Em primeiro lugar você se pergunta quais os fatores que dão origem a reformas administrativas, e afirma

“enfoques racionais/políticos e funcionais, que enxergam as reformas como resultado de ação de grupos de interesse ou resposta a crises, preferencialmente, de natureza econômica (COLLYER, 2003). Outras teorias, voltadas para a avaliação dos resultados da reforma, enxergam um constante “fracasso” em termos de continuidade, chegando à conclusão que as reformas falham, de forma seqüencial (REZENDE, 2002, 2008)”.

Um pouco mais adiante, você acrescenta:

“Os resultados da pesquisa corroboram a definição clássica de March e Olson (1983), segundo os quais, em termos de conteúdo, as reformas administrativas podem ser definidas como anarquias organizadas, soluções em busca de problemas para os quais possam servir de resposta.”

E será esta tese de March e Olson mais as idéias de Rezende segundo o qual as reformas administrativas sempre falham que afinal lhe servem de referência ou marco teórico. Considero a tese de March e Olson a negação de qualquer teoria explicativa, e as coisas de Rezende, equivocadas. É uma tolice dizer que as reformas administrativas sempre ou quase sempre falham. E a evidência que encontrou para que a Reforma Gerencial de 1995 tivesse falhado (a extinção do MARE) é uma brincadeira. Eu propus a FCH sua extinção.

Meu marco teórico é completamente diferente, e eu nunca o explicitarei completamente: minha abordagem é histórica. E creio que seu artigo ganharia muitíssimo se esta abordagem também fosse considerada. Mas para compreendê-lo, é preciso distinguir as pequenas reformas administrativas que quase todos os governantes tentam fazer (e que, estas sim, geralmente falham) das reformas administrativas que talvez conviesse chamar de “estruturais” para distingui-las.

Reformas administrativas estruturais são reformas que definem a natureza do aparelho do Estado, e, portanto, o próprio Estado. E são apenas duas: a reforma burocrática ou, em inglês, a civil service reform, e a reforma gerencial ou reforma da gestão pública. A primeira corresponde ao Estado Liberal, a segunda, ao Estado Social. Eu apresentei essas idéias pela primeira vez em meu livro de 2004 (Oxford University Press) que a Editora da FGV afinal publicou em 2009. Nesta abordagem, a reforma acontece quando ela se torna “necessária” historicamente. O Estado Liberal era incompatível com uma administração pública ou aparelho do Estado patrimonialista. Da mesma forma, a administração burocrática tornou-se incompatível em relação ao grande Estado Social do nosso tempo. É esta necessidade histórica que impulsiona as reformas.

É claro que essa concepção de reforma é ampla. O Choque de Gestão é a meu ver um capítulo da Reforma Gerencial de 1995. Uma reforma que começou em 1995, mas que continua, com grande êxito, a ser implantada em todo o país. Por que? Porque minhas idéias eram boas? Porque minha retórica, ou a de Aécio e Anastasia foram corretas? Pode ser. Mas o essencial é que a reforma gerencial é necessária para que o Estado possa oferecer os amplos serviços sociais e científicos que caracterizam o Estado Social. Os reformadores podem se atrasar ou se antecipar na realização das reformas, podem fazê-las com mais ou com menos competência, mas se elas forem reformas necessárias, acabarão por acontecer e terem êxito em mudar a organização ou aparelho do Estado.

Veja o livro. Agora, lhe envio um artigo recente historiando a reforma, e um artigo relacionando a reforma com o Estado Social.

Quanto a o que fazer com seu artigo, eu creio que você deve mantê-lo submetido à RAE. Talvez fazendo algumas alterações se as coisas que eu estou lhe dizendo fazem sentido. Há uma publicação nova na GV de São Paulo, Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, que seria uma alternativa. Ana Cristina Braga Martes e Marta Farah são suas editoras.

Volte a falar comigo sobre o que vai fazer. E se vier a São Paulo, avise-me antes que teria prazer de convidá-la para almoçar. Vou colocá-la em minha lista de mala direta para que receba meus artigos na Folha. Um abraço cordial do colega um pouco mais velho. Bresser.

5.2.2010

Caro professor,

Agradeço muito seu retorno. Vou tentar aprofundar este referencial teórico, aproveitando também o período de avaliação. Concordo com sua avaliação sobre o trabalho de Rezende. Basicamente acredito que esta pesquisa generalizou um resultado contingencial da reforma, alias, um erro muito comum em estudos de administração pública (esta tentativa de generalizar as contingências) como o próprio Hood reconhece. Apenas uma observação: este particular artigo de March & Olson considero extremamente interessante por associar, no meu entender, muito bem, estas escolhas “racionais”, que possam ser observadas no conteúdo das reformas, com as condições conjunturais (o momento histórico) quando estas podem “colar ou não”. Achei extremamente interessante essa associação para compreender o fenômeno de certos ciclos ou ondas reformistas que se observam, inclusive nas reformas brasileiras, a partir deste olhar histórico. Eu vou me aprofundar com muito prazer a esta abordagem histórica, porque esta particularmente me interessa e já tenho utilizado em vários das minhas pesquisas na área de estudos organizacionais. A dificuldade de avançar na área de administração pública é a literatura dispersa e os conceitos pouco sistematizados que, infelizmente, temos que enfrentar.

Vou manter o artigo na RAE, até porque, consultei a direção sobre a possibilidade de publicar em outras áreas (como a ciência política), e fui informada que apenas revistas reconhecidas no qualis na área de administração são incentivadas para publicação. Espero receber alguma avaliação sem a demora de 2 anos (que me aconteceu anteriormente), mas também tenho resistências de sempre publicar na RAP, pela questão da endogenia que já coloquei anteriormente.

Também será muito convidado a jantar aqui em casa, em sua futura viagem ao Rio. Eu e Filipe seremos muito honrados em recebê-lo.

Abraços e boa estadia no exterior.

Alketa