

## **Burocracia (s) e Reforma (s) ou o Inevitável Incrementalismo Reformista**

## **Bureaucracy (ies) and Reform (s) or Inevitable Incrementalism Reformer**

**Alketa Peci**

Doutora em Administração pela FGV

Professora adjunta da EBAPE/FGV e Editora da Revista de Administração Pública  
Fundação Getúlio Vargas | Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Praia de Botafogo 190, sala 525, Botafogo - Rio de Janeiro, RJ

CEP: 22250-900 | Telefone: (21) 25595754

**E-mail:** alketa.peci@fgv.br

A história reformista da administração pública brasileira, embora caracterizada por períodos de maiores ímpetos e outros de certa apatia, tem sido um constante no cenário político brasileiro, como resgata na reflexão do professor Pinho. Entretanto, a narrativa histórica do professor finaliza com certo de gosto amargo: “*parece que estamos condenados a mudanças incrementais e lentas, embora a velocidade possa estar aumentando.*”

De fato, as reformas administrativas, definidas como políticas de gestão pública que visam à mudança do aparelho burocrático, tenham deixado a desejar em termos de resultados concretos. Já existe farta literatura que demonstra que, independentemente dos fatores que impulsionam as reformas, elas consistentemente falham ou, no mínimo, não geram os resultados explicitamente almejados. Mesmo assim, os esforços reformistas persistem independentemente dos governos ou dos contextos nacionais. Com novas, antigas ou revigoradas denominações, que buscam se diferenciar uma da outra, diversos governos buscam implementar reformas abrangentes e ambiciosas (Rezende, 2002; March e Olson, 1983).

Adaptando a classificação de Rezende (2002), é possível agrupar os fatores explicativos das falhas sequencias das reformas em:

- Fatores de natureza política, onde se agrupam as diversas coalizões e formas de resistência interna ou externa à reforma (Caiden, 1991, Kaufman, 1995);
- Incoerências relacionadas ao conteúdo conflitante e aos objetivos múltiplos almejados pelas reformas (Light, 1997; Kaufman 1971; March et al, 1993, Peters e Savoie, 1996; Kaufman, 1995);
- Alto grau de institucionalização e rotinização que gera resistência à reforma (Meyer e Zucker, 1989);
- Combinação de incerteza, ambiguidade e complexidade, decorrentes da natureza de “anarquia organizada” das organizações públicas (March e Olson, 1983).

Acima de tudo, o relato histórico do professor Pinho indica a falha de um projeto maior, o projeto de modernização, materializado na luta para expurgar o paternalismo, mas também, eu acrescentaria os jeitinhos, formalismos ou corrupções ativas e passivas que ainda são práticas comuns no cenário político-institucional do país.

Entretanto, tomando como ponto de partida uma configuração da burocracia pública como um aglomerado heterogêneo e pouco monolítico, é possível construir uma narrativa de reforma mais “realista”, que relativize as falhas das reformas e enxerga neste incrementalismo o embrião de uma mudança lenta e gradual, que prolifera em espaços/tempos por vezes distantes, quando encontra um terreno mais fértil para sua adoção. Desta forma, por exemplo, podemos analisar a reforma gerencialista dos anos ’95 não como um caso de fracasso, mas como um caso de sucesso, a julgar pela difusão de uma série de ideias e instrumentos (como contratos de gestão, termos de parceria, parcerias público-privadas, avaliação de desempenho, etc.) no âmbito de estados e municípios do país até os dias de hoje.

A partir deste prisma da heterogeneidade da burocracia e das diversas coalizões que ele estabelece com a classe política no poder que gostaria de ler alguns esforços “reformistas?” de governos recentes no Brasil, como o governo PT (que evitou deliberadamente recorrer a retórica de reforma) e a observar alguns movimentos, aparentemente paradoxais: desde à incorporação na agenda política de vários movimentos sociais (Sem Terra, raciais, feministas, entre outros) até uma política agressiva de subsídios diretos e indiretos para vários setores industriais do país.

A partir deste prisma de heterogeneidade da burocracia que possamos compreender a co-existência de ilhas de autonomia e capacidade burocrática (ao exemplo de Tribunal de Contas, Polícia Federal, carreiras de gestor público, auditores fiscais, entre tantos outros exemplos) com burocratas de rua como professores de ensino básico, médicos e assistentes sociais que trabalham na linha de frente, na entrega e provisão de essenciais serviços públicos, em troca de remunerações dispare, que também refletem a desigualdades econômicas e sociais do país. Compreender a reforma como uma coalizão necessária entre estes atores heterogêneos com a classe política e outros grupos de pressão societal nos ajuda a relativizar suas “falhas”, assim como a enxergar no incrementalismo a única forma possível de mudança no cenário democrático.

Desta forma, resgato aqui 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. Esta definição nos ajuda a enxergar o incrementalismo não como o resultado ótimo, mas como o único resultado possível a ser atingido a partir dos esforços de mudança reformista.

Por fim, destaco a importância de algumas reformas que não são atrativas do ponto de vista político uma vez que não evocam grandes finalidades substantivas e midiáticas, mas buscam melhorar o processo de tomada de decisão no setor público: Lei de Acesso à Informação, reformas de melhoria regulatória, simplificação administrativa, tomada de decisão com base em evidência, entre outros instrumentos que gradualmente estão

entrando na rotina de decisão de servidores públicos e impactam a cultura do setor pública de forma transversal, incorporando princípios de atuação pautados na transparência, responsabilização e *accountability*. São também (re) formas graduais e incrementais, mas diferentemente das reformas voltadas para resultados, esta mudança, uma vez vencendo as resistências, vem para ficar, por que mostra que uma nova forma de administrar o público e de se relacionar com a sociedade é possível.

## **Referências**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**. n. 28: p.9-30.2007.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

CAIDEN, Gerald E. Administrative reform: proceed with caution?. **International Journal of Public Administration**, 22 (6): 815-832. 1999.

\_\_\_\_\_. **Administrative reform comes of age**. Nova York, Walter de Gruyter. 1991.

COLLYER, Fran M. Theorising Privatisation: Policy, Network Analysis, and Class. **Electronic Journal of Sociology**. Vol. 7. N.3. pg. 1-33, 2003.

COHEN, Michael D. MARCH, James, G. Olsen, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25. Mar. 1972.

HOOD, Christopher. Public Management: The world, the movement, the science. In. Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. **The Oxford handbook of public management**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

KAUFMAN, Herbert. **The limits of organizational change**. New Brunswick, Transaction Publishers. 1995.

\_\_\_\_\_. **The administrative behavior of the federal bureau chiefs**. Washington. D.C., Brookings Institution. 1971.

LIGHT, Paul C. **Tides of reform: making government work 1945-1995**. New Haven, Yale University Press. 1997.

MARCH, James G. & OLSON, Johan P. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. **The American Political Science Review**, Vol. 77, No. 2. pp. 281-296. jun. 1983.

MARTINS, Humberto Falcão **Experiência estadual em gestão pública: qualificação e avaliação de algumas inovações**. Apresentação no seminário: Diálogo Brasil Argentina sobre gestão pública contemporânea. Rio de Janeiro, março 2007.

PACHECO, Regina Silvia. **Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Disponível em <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055867.pdf>>. Acesso em 11/08/2007.

PECI, Alketa. Reforma Regulatória nos anos 90: uma reflexa crítica a luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Contemporânea**, 11 (1) Jan.-Mar. 2007.

PETERS, Guy & SAVOIE, Donald J. Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum. **Public Administration Review**, 56 (3): 281-295. 1996.

SAVOIE, Donald. J & PETERS, Guy, (Org.) **Governance in a changing environment**. Montreal, Canadian Center for Management Development. 1995.

REZENDE, Flavio. The implementation problem of new public management reforms: the dilemma of control and the theory of sequential failure. **International Public Management Review** · electronic Journal at <http://www.ipmr.net>. Vol. 9. N. 2 · 2008

\_\_\_\_\_. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 17. N. 50. pg. 123-142. Out. 2002.

ZUCKER, Lynne G. & MEYER, Marshall W. **Permanent failing organizations**. California, Sage Publications.1989