

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**O PROCESSO DE *AGENDA-SETTING***  
**NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**(1995-2002)**

Ana Cláudia Niedhardt Capella

**São Carlos**

**2004**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**O PROCESSO DE AGENDA-SETTING**  
**NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**(1995-2002)**

Ana Cláudia Niedhardt Capella

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Doutora em Ciências Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Fernando Antônio Farias de Azevedo.

**São Carlos**

2004

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária/UFSCar**

C193pa

Capella, Ana Cláudia Niedhardt.

O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002) / Ana Cláudia Niedhardt Capella. -- São Carlos : UFSCar, 2006.

234 p.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2004.

1. Formulação de políticas. 2. Agenda setting. 3. Administração pública. 4. Reforma administrativa. 5. Governo Fernando Henrique Cardoso. I. Título.

CDD: 320.6 (20<sup>a</sup>)



## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fernando Antonio Farias Azevedo (UFSCar)

---

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto (PUC/SP)

---

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha (UFSCar)

---

Profa. Dra. Marta Teresa da Silva Arretche (USP/SP)

---

Prof. Dr. Roberto Grün (UFSCar)

## **AGRADECIMENTOS**

---

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo, pela confiança depositada em meu trabalho e pelo constante incentivo ao longo desta jornada.

Ao Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha (DCSo-UFSCar) e Prof. Dr. Roberto Grün (DEP-UFSCar), pela leitura atenta e sugestões formuladas por ocasião do exame de qualificação.

Aos colegas professores do Departamento de Administração Pública da Unesp/Araraquara, pelo apoio; e aos alunos, que estimulam novas reflexões sobre a administração pública.

Às funcionárias da Secretaria de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pela solicitude ao longo destes anos.

A João Carlos Massarolo, pelo incentivo e constante apoio afetivo e intelectual.

Ao meu pai, Jônatas Gonçalves Capella, e minha mãe, Irene Astrid Niedhardt Capella, por me acompanharem, mesmo à distância, na elaboração deste trabalho.

Ao CNPq, que por meio do programa de concessão de bolsas de estudo viabilizou a realização desta pesquisa entre março de 2000 e março de 2002.

À Pro-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Unesp (PROPP) que através do Programa de Capacitação de Docentes colaborou a realização deste trabalho a partir de 2002.

## SUMÁRIO

---

Resumo .....	v
Abstract .....	vi

INTRODUÇÃO .....	01
------------------	----

### CAPÍTULO 1: AGENDA-SETTING E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução .....	08
1.1 Agenda-Setting: definição e conceitos gerais .....	09
1.2 John Kingdon e o modelo de <i>Multiple Streams</i> .....	15
1.2.1 Fundamentos do modelo .....	15
1.2.2 A dinâmica do modelo: os três fluxos .....	21
1.2.2.1 Problemas .....	21
1.2.2.3 Soluções e alternativas .....	23
1.2.2.3 Política .....	26
1.2.3 A mudança na agenda .....	28
1.2.4 Atores na definição da agenda e especificação de alternativas .....	32
1.2.5 Análise crítica do modelo .....	39
1.3 Baumgartner e Jones e o modelo de <i>Punctuated Equilibrium</i> .....	46
1.4 Similaridades e diferenças entre os modelos .....	52
1.5 Aplicação dos modelos: abordagem e metodologia .....	57

### CAPÍTULO 2: DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS NA POLÍTICA DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Introdução .....	66
2.1 Definição geral do problema: a crise do Estado .....	67
2.2 A crise do Estado como crise da administração pública .....	70
2.3 A transformação de condições em problemas .....	75
2.3.1 Representação simbólica da reforma .....	77
2.3.1.1 Narrativas causais .....	78
2.3.1.2 Narrativas de declínio .....	85
2.3.1.3 Narrativas de controle .....	90
2.3.2 Outros recursos de representação simbólica: metáforas, sinédoque e ambigüidade .....	92
2.3.3 Narrativa numérica .....	101
Considerações Finais .....	106

### CAPÍTULO 3: SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS PROPOSTAS PELA REFORMA

Introdução .....	111
3.1 Soluções apresentadas .....	112
3.1.1 Dimensão institucional-legal .....	113
3.1.2 Dimensão cultural e de gestão .....	119
3.1.2.1 Projetos básicos .....	119
3.1.2.2 Projetos adicionais .....	124
3.2 Representação das soluções .....	126
3.2.1 Reforma gerencial como solução para a questão da eficiência .....	127
3.2.2 Reforma gerencial como solução para a defesa do Estado .....	131
3.2.3 Reforma gerencial como solução para a legitimidade do Estado .....	134
3.2.4 Reforma gerencial como solução moderna, técnica e neutra .....	136
3.2.5 Soluções e <i>policy images</i> .....	138
3.3 A transformação de idéias em soluções .....	140
3.3.1 <i>Policy communities</i> e o modelo gerencial .....	141
3.3.2 O MARE e a estratégia de difusão das idéias .....	151
Considerações Finais .....	157

### CAPÍTULO 4: A DINÂMICA POLÍTICA

Introdução .....	160
4.1 Antecedentes da reforma .....	161
4.2 Governo Federal no fluxo político .....	165
4.2.1 Mudanças de gestão .....	165
4.2.2 Inserção no conjunto de reformas do Estado .....	168
4.2.3 Questões jurisdicionais .....	172
4.3 Atores, agenda e a dinâmica política .....	177
Considerações finais.....	182

### CAPÍTULO 5: A CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E DINÂMICA POLÍTICA

Introdução .....	185
5.1 O ingresso da reforma da administração pública na agenda .....	186
5.2 A saída da reforma da administração pública da agenda .....	195
5.3 O governo Lula: o tema fora da agenda .....	208

CONCLUSÕES .....	212
------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	217
----------------------------------	-----

APÊNDICES .....	228
-----------------	-----



## RESUMO

---

Esta tese tem como objetivo analisar o processo de formulação da política de reforma da administração pública no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), procurando compreender as formas pelas quais este tema ascende ao conjunto maior de reformas do Estado. Para tanto, empregamos modelos teóricos de formação da agenda (*agenda-setting*) que destacam a dinâmica das idéias e da representação simbólica na formulação desta política, além de dados empíricos provenientes das principais publicações governamentais do período. O estudo da formação da agenda foi realizado considerando as idéias centrais sobre o Estado brasileiro e a administração pública, por meio da análise da definição de problemas apresentada pelo governo e das soluções selecionadas pelos formuladores da política de reforma. Essas idéias, em conjunto com a análise da estrutura política e institucional do governo Cardoso, permitiram compreender a ascensão do tema à agenda governamental.

## **ABSTRACT**

---

This thesis aims to analyze the process of policy formulation for public management reform during Fernando Henrique Cardoso's tenure (1995-2002), while grasping the scope within which this issue gave rise to national State Reform. To this end, we have used agenda-setting theoretical models that highlight the dynamics behind the ideas and the symbolic representation surrounding policy making, as well as empirical data garnered from the main state publications released during this period. Agenda-setting was studied in terms of the principal line of thought on Brazilian government and public administration, by analyzing the definition of the problems as presented by the government and the solutions chosen by the creators of reformist policy. These ideas, jointly with the analysis of political and institutional structures during the Cardoso government, allow us to understand how this issue rose in importance until they became a component of the government's agenda.

## INTRODUÇÃO

---

Esta tese consiste em um estudo sobre uma das experiências mais ricas para o entendimento das complexas relações entre política e administração desenvolvidas recentemente no âmbito do Governo Federal brasileiro: a reforma da administração pública ocorrida durante o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Nossa reflexão sobre este tema, iniciada ainda no mestrado, apontava para uma correspondência bastante estreita entre a iniciativa brasileira de reforma e as experiências internacionais da “nova administração pública” (*New Public Management*) que consistem, sobretudo, na adoção de modelos pós-burocráticos de gestão (Capella, 2000). No entanto, uma questão fundamental não havia sido respondida naquele momento: por que estas experiências de reformas internacionais foram introduzidas no Brasil pelo governo Cardoso? Por que o governo havia privilegiado uma reforma específica para a administração pública, no contexto das reformas do Estado?

Embora fundamentais às democracias modernas, mudanças na administração pública não constituem propriamente uma questão sobre a qual atores governamentais e sociais concentram sua atenção. Alterações nas estruturas e procedimentos administrativos são frequentemente desenvolvidas de forma lenta, contínua e gradual, internamente à burocracia governamental. No entanto, a especificidade da reforma do governo Cardoso reside nos esforços explícitos e ambiciosos para elevar a discussão em torno da administração pública ao *status* de uma questão de interesse nacional, promovendo plena visibilidade às ações reformistas, a partir da constituição, pela primeira vez na história administrativa brasileira, de um Ministério específico para conceber, planejar e executar políticas específicas para a administração pública.

Mudanças desta magnitude merecem estudo e reflexão. De fato, nos últimos anos, uma produção intelectual representativa se desenvolveu em torno do tema, principalmente nos campos da Administração, Direito e Economia. No

Brasil, diversas análises foram empreendidas focalizando a experiência de reforma da administração pública no governo Cardoso. Muitos estudos descrevem o conteúdo das mudanças propostas pelo governo e avaliam o processo de implementação dos diversos projetos da reforma. Outras análises concentram-se na prescrição de medidas para um “bom governo”, oferecendo recomendações técnicas e administrativas voltadas ao aumento de desempenho e da eficiência governamental. Existem, ainda, abordagens que privilegiam a investigação sobre as origens das idéias que sustentam as propostas do período Cardoso, remetendo-as à “Nova Administração Pública”, conjunto heterogêneo de diretrizes que tem fixado os parâmetros para as reformas da administração pública em diversos países. Também foram desenvolvidos estudos comparativos, relacionando a experiência brasileira às reformas internacionais.

Estas análises, no entanto, não enfatizam uma questão, a nosso ver, fundamental: por que um tema geralmente restrito ao interior da estrutura burocrática pública - afastado dos olhares da mídia, dos políticos, da sociedade e da própria cúpula do Poder Executivo - ganha destaque e se projeta num ritmo rápido e intenso, focalizando a atenção de diversos atores, como verificamos no Governo Cardoso? Por que uma questão, aparentemente técnica, é convertida em um dos programas de maior relevância do governo? E por que esta política específica é eleita como prioridade, promovendo ampla visibilidade às mudanças na administração pública? Este estudo pretende demonstrar que a inserção da reforma administrativa do Governo Cardoso na agenda é produto da conjunção entre três elementos: definições de problemas, geração de alternativas, e dinâmica política. Esta conjunção é possibilitada tanto por fatores estruturais (políticos e institucionais), quanto pela ação individual de um empreendedor (*policy entrepreneur*).

Nesta perspectiva, a reforma não é elevada à agenda porque havia uma percepção generalizada sobre uma crise do Estado, ou porque o governo Cardoso encontrou oportunidade política para propor novos modelos de gestão, ou ainda, porque o país adotou, impotente, a agenda “imposta” pelas grandes agências de

financiamento e pelas consultorias internacionais. *Nossa tese central consiste na idéia de que a reforma entrou na agenda porque houve uma decisão política, deliberada, do governo Cardoso em sustentar uma proposta que pudesse comunicar os valores básicos do governo a diferentes atores. A dinâmica das idéias, a produção simbólica e o processo de argumentação são centrais para o entendimento do processo de entrada do tema da reforma administrativa na agenda governamental.*

Entendemos que a reforma administrativa do governo Cardoso se constitui no domínio privilegiado da retórica e da ação simbólica (March e Olsen, 1989), e não da produção de resultados concretos e verificáveis. O esforço de reforma consiste em elaborar representações sobre o Estado e a administração pública e, ao mesmo tempo, demonstrar o comprometimento do governo com ações altamente desejáveis (*valence issues*), que podem ser traduzidas no combate à ineficiência e ao intervencionismo estatal. A reforma, portanto, não é analisada, do ponto de vista deste estudo, como uma questão técnica, destinando-se tão somente à modernização de procedimentos administrativos e à busca de aumento da eficiência do setor público. Entendemos que a reforma da administração pública é essencialmente política, consistindo num poderoso veículo de difusão das idéias centrais a respeito de uma concepção específica de Estado e governo a partir de 1995.

Assim, buscamos compreender a maneira pela qual a reforma da administração pública adquire centralidade e enorme visibilidade ao constituir-se como veículo para a legitimação e difusão das idéias centrais ao projeto político do governo Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, julgamos essencial concentrar nossa atenção no processo de formulação desta política. A formulação de uma política, tal como procuraremos analisar neste estudo, não consiste em um processo ordenado e seqüencial, em que problemas são inicialmente identificados, diagnósticos e propostas de intervenção são produzidos e posteriormente implementados. Isto significa dizer que não compreendemos a reforma administrativa como uma política concebida para resolver problemas

administrativos específicos, por meio do emprego de modernas ferramentas de gestão. Nossa perspectiva neste estudo consiste em compreender a reforma – e a própria administração pública - como uma questão essencialmente política, envolvendo um conjunto complexo de ações relacionadas não às técnicas formais de resolução de problemas, mas à luta pela consolidação e difusão de idéias e representações sobre o Estado. Assim, ao focalizar a formulação da política de administração pública, procuraremos analisar como são construídas as interpretações sobre a realidade política e social, e como estas interpretações específicas são representadas, auxiliando na construção de sentido para o novo projeto político de Estado.

No processo de formulação de políticas, buscaremos destacar o importante momento de construção da agenda governamental (*agenda-setting*). Na perspectiva deste estudo, a *agenda* constitui o conjunto de questões relevantes para o governo, durante um determinado período de tempo. A observação da formação da agenda na política de reforma da administração pública nos permite compreender quais são as idéias que se destacam como questões fundamentais para o governo Cardoso, movendo a política de reforma da administração pública. O estudo da definição da agenda pode revelar como são interpretados, pelo governo, os problemas fundamentais do Estado brasileiro. Esta análise permite também compreender por que algumas alternativas e soluções são priorizadas, em detrimento de outras, e como as representações de problemas e das soluções são estabelecidas e difundidas no processo de formulação da política de administração pública.

Para tanto, tomamos como base “lentes teóricas” (Sabatier, 1999) que nos auxiliassem a responder a seguinte questão: como um conjunto de idéias específicas sobre o Estado e a administração pública, em meio a tantas outras possíveis, se torna proeminente para o governo Fernando Henrique Cardoso? Para lidar com esta indagação, recorreremos às teorias de *agenda-setting* desenvolvidas no campo das políticas públicas, que lidam fundamentalmente com o processo de

formulação de políticas e procuram analisar a construção da agenda governamental (Baumgartner e Jones, 1993; Kingdon, 2003).

Para empreender este estudo, utilizamos como recurso metodológico a análise de publicações produzidas pelo Governo Federal durante o período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Estas publicações, que envolvem documentos oficiais e textos publicados pelos representantes das propostas dentro do Poder Executivo, refletem as idéias centrais da reforma no momento em que esta política foi formulada. A partir dos modelos de *agenda-setting* que embasam nossa pesquisa e procurando compreender como a reforma administrativa ascende à agenda governamental, organizamos a análise das publicações governamentais em torno de três categorias básicas: definição e representação dos problemas na política de reforma da administração pública; geração e difusão de idéias relacionadas às soluções propostas pela reforma; e o contexto político e institucional no qual estas idéias se desenvolvem. Uma vez mapeadas estas três variáveis, analisaremos como elas se combinam, criando oportunidades concretas de mudança na agenda e possibilitando a inserção do tema da reforma administrativa no conjunto maior de reformas do Estado. Poderemos, assim, acompanhar a estratégia de legitimação e difusão das idéias centrais ao projeto político do governo Cardoso.

Esperamos, desta forma, contribuir para o aprofundamento das reflexões sobre a reforma administrativa recente. Além disso, esperamos lançar novas luzes sobre o processo de formulação de políticas públicas, uma área fundamental para a compreensão dos processos políticos que, no entanto, carece de estudos sistemáticos no Brasil. Esta perspectiva, ainda inédita, pretende estimular a constituição de um novo campo de estudos na área de Administração Pública e Ciências Sociais, a partir do emprego de modelos de *agenda-setting* e da reflexão sobre a formulação da agenda governamental.

Em suma, esta tese tem como objetivo analisar como o tema da reforma da administração pública é alçado à agenda governamental durante o governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se num veículo de persuasão e

divulgação sistemática do ideário político deste governo. Com base nos textos e publicações governamentais do período e a partir dos modelos de *agenda-setting* selecionados, procuraremos compreender como a questão se torna central, no governo Cardoso, bem como os desdobramentos posteriores desta política.

A tese está estruturada de forma a refletir este objetivo. O primeiro capítulo estabelece as bases teóricas para o nosso estudo, procurando apresentar a idéia de *agenda-setting* e discutir modelos teóricos específicos para a análise da formação da agenda governamental. Duas teorias recebem destaque em nosso trabalho por desenvolverem modelos que se propõem, precisamente, a fornecer ferramentas para a análise da complexa dinâmica pela qual algumas questões ganham acesso à agenda governamental: o modelo denominado *Multiple Streams*, ou *Múltiplos Fluxos*, de John Kingdon (2003) e o modelo de *Punctuated Equilibrium*, ou *Equilíbrio Pontuado*, de Baumgartner e Jones (1993). A partir da análise desses modelos, discutiremos como eles podem contribuir para a investigação do processo de formulação da política de reforma administrativa no governo Cardoso, destacando a abordagem e metodologia que orientarão e organizarão esta tese.

Os demais capítulos procuram investigar o processo de formação da agenda. No segundo capítulo, a ênfase é destinada à investigação do processo pelo qual o governo Cardoso reconhece e define os problemas relativos à administração pública e como esta definição cria representações no sentido de transformar estes problemas em uma questão coletiva, envolvendo toda a sociedade brasileira e não apenas atores ligados diretamente às preocupações internas da administração federal. O terceiro capítulo tem como objetivo apresentar e discutir as alternativas e soluções apresentadas pelo governo para a política de administração pública, considerando que estas alternativas não são desenvolvidas como respostas específicas aos problemas apresentados. As alternativas, mais do que questões técnicas para a resolução de problemas, são construídas de forma a mobilizar a atenção em torno da política de reforma, difundindo as características positivas da proposta e procurando legitimar a ação



governamental. O quarto capítulo procura analisar em que medida a dinâmica institucional e política favorece (ou restringe) o ingresso da reforma da administração pública no conjunto maior de preocupações do governo, ou seja, na agenda governamental.

O quinto capítulo focaliza a convergência destes três processos – problemas, alternativas e soluções, e dinâmica político-institucional – possibilitando que o tema ingresse na agenda governamental e adquira destaque na agenda mais ampla de reformas do Estado, a partir de 1995. Além da análise da entrada do tema na agenda, algumas considerações serão feitas também sobre a saída do tema da agenda, processo que se inicia já ao final do primeiro mandato do governo Cardoso.

Finalmente, nas Conclusões, apresentaremos os principais resultados desta pesquisa.

## **CAPÍTULO 1**

### **AGENDA-SETTING E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

#### **Introdução**

Este capítulo tem como objetivo apresentar e discutir modelos teóricos que auxiliem na condução dos estudos sobre o nosso problema de pesquisa: a compreensão da maneira como a reforma administrativa ascende à agenda governamental no governo Fernando Henrique Cardoso.

Os modelos teóricos selecionados abordam a questão da formação da agenda (*agenda-setting*), privilegiando perspectivas que nos permitam investigar por que uma questão se torna importante, num determinado momento, focalizando a atenção de um governo e passando a integrar sua agenda. O campo de pesquisas de *agenda-setting* origina-se nos estudos desenvolvidos na área de Comunicação, tendo sido recentemente aplicado também na ciência política. Dois modelos, em especial, desenvolvidos na área de políticas públicas, destacam-se por sua capacidade em explicar como as agendas governamentais são formuladas e como as alternativas se apresentam aos formuladores de políticas: o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), de John Kingdon (2003), e o modelo de equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993).

Discutiremos a seguir o conceito de *agenda-setting*, destacando suas principais formulações e aplicações. Posteriormente, concentraremos nossa atenção nos modelos de Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993), procurando compreender como esses modelos explicam a mudança na agenda governamental. Ao final, examinaremos de que forma estes modelos podem ser aplicados em nossa pesquisa, procurando estabelecer parâmetros metodológicos para o presente estudo.

## 1.1 Agenda-Setting: definição e conceitos gerais

A idéia de *agenda* pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo. O capítulo inicial do livro de John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, traz uma epígrafe creditada a Victor Hugo que sintetiza esse conceito: “mais poderoso do que os exércitos são idéias cujo tempo chegou”<sup>1</sup>. Uma “idéia cujo tempo chegou” é aquela que captura a atenção das pessoas, que se torna discutida pelo público no dia-a-dia, noticiada em jornais e revistas, ou que se converte em uma questão relevante junto ao governo, podendo materializar-se em programas concretos de ação governamental. O processo pelo qual as idéias competem para ganhar a atenção da mídia, do público, dos altos escalões governamentais é denominado *agenda-setting* (formação da agenda).

A pesquisa em *agenda-setting* tem se desenvolvido em torno de três eixos: análises sobre a agenda midiática (*media agenda-setting*); estudos sobre a agenda pública (*public agenda-setting*); e pesquisas sobre a agenda de políticas governamentais (*policy agenda-setting*). A agenda midiática é definida como o estudo do conjunto de questões enfatizadas pelos meios de comunicação, enquanto a agenda pública constitui-se na investigação da importância atribuída pelo público em geral a determinadas questões. A agenda de políticas governamentais abrange a análise das questões relevantes para formuladores de políticas governamentais. A ampla literatura sobre o processo de *agenda-setting* frequentemente desenvolve estudos apontando para as imbricações destes três campos de análise: questões emergentes na agenda midiática influenciam diretamente a agenda pública, tendo também abrangência sobre a agenda governamental. Por outro lado, os estudos também mostram que muitas vezes temas presentes na agenda pública se materializam na agenda governamental, sendo que esta produz efeitos sobre a agenda midiática. Questões geradas no

---

<sup>1</sup> “Greater than the tread of mighty armies is an idea whose time has come” (Kingdon, 2003, 01).

interior da agenda governamental também exercem influência sobre as agendas midiática e pública. A Figura 1.1 (Traquina, 1995, 193) esquematiza estes três eixos temáticos.

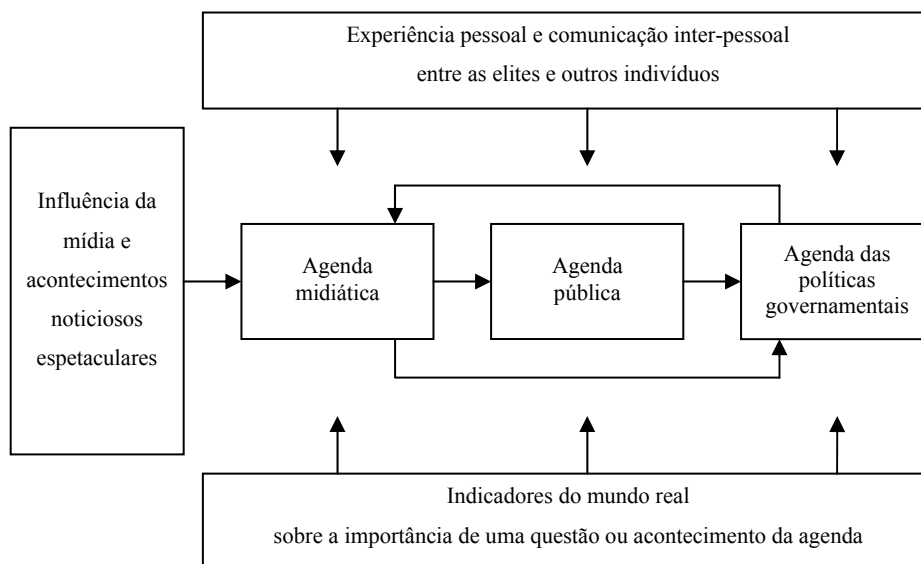


Figura 1.1. Os três componentes do processo de *agenda-setting*

Pioneiros na análise do processo de *agenda-setting* são os estudos que focalizam a agenda midiática. Neste campo de pesquisas, os estudos têm como objetivo “testar empiricamente os efeitos da comunicação de massa na preferência política e eleitoral do público” (Azevedo, 2004, 42). No início dos anos 1970, McCombs e Shaw (1972) cunharam o termo *agenda-setting*, a partir da publicação de um estudo no qual analisaram entrevistas conduzidas com eleitores durante a campanha presidencial norte-americana de 1968. Neste estudo, os autores procuravam verificar a hipótese apresentada por Cohen (1963) de que “a imprensa pode, na maior parte das vezes, não conseguir dizer às pessoas *como pensar*, mas tem, no entanto, uma capacidade espantosa para dizer aos seus próprios leitores *sobre o que pensar*” (Traquina, 1995, 193).

A pesquisa de McCombs e Shaw (1972) demonstrou uma forte ligação entre os temas percebidos como mais importantes nos relatos de seus entrevistados durante o período pré-eleitoral, e aqueles apresentados pela mídia. A partir desta constatação, os autores concluem que os eleitores compartilham as questões estabelecidas pela mídia como mais importantes e que, portanto, a mídia tem um papel fundamental no processo de *agenda-setting*. Uma grande quantidade de estudos posteriores confirmou os achados de McCombs e Shaw sobre a relação entre agenda midiática e agenda pública. Ao enfatizar determinados temas, seja pela dimensão de uma reportagem na cobertura dos jornais, ou pela quantidade de tempo reservada nos telejornais, a agenda midiática influencia determinadas questões junto à agenda pública. Do ponto de vista da agenda midiática, o processo de *agenda-setting* pode ser resumido nos seguintes pontos:

“(1) A mídia ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros define quais são os temas, acontecimentos e atores (objetos) relevantes para a notícia; (2) ao enfatizar determinados temas, acontecimentos e atores sobre outros estabelece uma escala de proeminências entre esses objetos; (3) ao adotar enquadramentos positivos e negativos sobre temas, acontecimentos e atores constrói atributos (positivos ou negativos) sobre esses objetos; (4) há uma relação direta e causal entre as proeminências dos tópicos da mídia e a percepção pública de quais são os temas (*issues*) importantes num determinado período de tempo.” (Azevedo, 2004, 52).

Enquanto a maior parte dos estudos sobre *agenda-setting* tem, historicamente, privilegiado a relação entre agenda midiática e agenda pública, menor ênfase tem sido destinada ao estudo da formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda-setting*). Uma discussão a respeito da relação entre agenda de políticas governamentais e as demais agendas foi conduzida por Timothy Cook (1998). O autor afirma que a mídia exerce influência direta sobre as percepções da opinião pública com relação ao governo e também na percepção

dos próprios atores políticos sobre suas ações. De forma inversa, propõe a idéia de que os atores políticos também influenciam grande parte das coberturas midiáticas. Em uma cobertura midiática, explica Cook, jornalistas buscam questões que possam ser, ao mesmo tempo, “interessantes” (*newsworthy*) e “importantes”. Para determinar quais são as questões “interessantes”, os jornalistas avaliam o potencial da história, enquanto para a identificação de questões “importantes”, contam com o apoio de atores políticos, principalmente funcionários públicos. Desta forma, o governo exerce influência direta sobre a mídia, por meio da definição das questões consideradas “importantes”. Por outro lado, a forma pela qual os jornalistas exploram as notícias influencia a atuação desses mesmos funcionários públicos. O autor mostra que, uma vez que os jornalistas determinam quais são as questões “interessantes”, os atores políticos têm um forte incentivo para selecionar questões de uma forma que estas se tornem atraentes aos jornalistas. Desta forma, a mídia afeta o processo de formação da agenda governamental.

Apresentando uma vinculação menor com as teorias da área de comunicação, e considerando a transmissão de questões pelas agendas como um processo bem menos automático, outros estudos procuram investigar o processo de *agenda-setting* focalizando a saliência e expansão de questões. Neste sentido, a pesquisa de Roger Cobb e Charles Elder (1972) pode ser considerada precursora dos estudos que procuram relacionar agenda pública e agenda de políticas governamentais. Os autores distinguem dois tipos de agenda: uma *agenda sistêmica*, que envolve todas as questões consideradas pelo público num determinado momento; e uma *agenda formal*, composta pelo conjunto de questões que estão no foco das atenções em uma instituição governamental. O estudo de Cobb e Elder (1972) procura analisar as formas pelas quais essas duas agendas se relacionam, buscando compreender como as idéias se movem da agenda sistêmica para a agenda formal. Baseados nas elaborações de Schattschneider sobre a

expansão de conflitos<sup>2</sup>, os autores mostram que a mídia desempenha papel fundamental na transmissão de questões de uma agenda para outra. Uma questão chega à agenda formal quando seus proponentes se engajam em sua defesa, definindo a questão por meio de símbolos, com o objetivo de atrair a “audiência” e, desta forma, mobilizar apoio. Os autores destacam que a mídia não tem o poder de criar questões, no entanto contribui de forma significativa na expansão de uma questão, difundindo símbolos que potencializam a mobilização da atenção pública em torno de uma determinada idéia. A definição da questão, ou a forma pela qual problemas são percebidos e discutidos, é entendida como fundamental na análise do processo de formulação da agenda governamental<sup>3</sup> e é este elo que une as três agendas na perspectiva dos autores.

Seguindo esta perspectiva de Cobb e Elder (1972), estudos sistemáticos procurando focalizar as relações entre a agenda de políticas governamentais e as agendas midiática e pública têm sido desenvolvidos nas últimas décadas. Estes estudos procuram se concentrar mais especificamente no estudo da formulação da agenda governamental, analisando a forma como algumas questões se tornam proeminentes para os formuladores de políticas. Neste capítulo, analisaremos as

---

<sup>2</sup> Schattschneider, E. *The Semi-Sovereign People*. New York, Holt, Rinehart e Winston, 1960. De acordo com este autor, o conflito é a base da atividade política. Todo conflito consiste em dois grupos: o primeiro é composto por alguns poucos indivíduos engajados diretamente no conflito, e o segundo por um grande número de espectadores. O resultado final de todo conflito, afirma Schattschneider, depende do quão envolvida a audiência se mostra. Além disso, o autor entende que os sistemas políticos não conseguem definir todas as alternativas possíveis para todos os problemas possíveis que aparecem num momento. Sempre haverá algum mecanismo de seleção pelo qual questões, soluções e problemas se tornam proeminentes à consideração daqueles que têm autoridade para tomar decisões dentro do governo. Esses indivíduos, aos quais cabe a tomada de decisão, estão reunidos em torno de um conflito sobre a definição de alternativas, considerada por Schattschneider como o “supremo instrumento do poder”. Um grupo pequeno de formuladores de políticas se envolve diretamente neste conflito, enquanto um grupo maior de indivíduos, muitas vezes externos ao governo, compõe a audiência. A mobilização desses indivíduos, em torno das alternativas propostas pelos formuladores de políticas, é essencial para a formação das políticas.

<sup>3</sup> Em artigo mais recente, Roger Cobb, em parceria com David Rochefort, afirmam que pouca atenção tem sido dada à questão da definição da questão. Segundo eles, isso se deve ao fato de a definição da questão envolver um processo não-racional. Como o campo das políticas públicas esteve dominado por uma perspectiva sistêmica, na qual um modelo linear e racionalista de formulação de políticas dominou as análises, a definição da questão foi desconsiderada por não ser uma medida objetiva do processo de formulação de políticas. Sobre esta questão específica, ver David D. Rochefort e W. Roger Cobb. “Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice”. *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 1, 1993. (pp. 56–71).

reflexões mais atuais sobre a formulação da agenda governamental, tomando como base os estudos de John Kingdon (2003) e Frank Baumgartner e Brian Jones (1993). Estes estudos procuram demonstrar a importância das idéias no processo político, salientando que interpretações, discursos e argumentação exercem influência direta sobre a formulação das políticas públicas. Neste processo, o papel da mídia e da opinião pública e seus efeitos sobre a formação da agenda governamental são analisados, embora com ênfases diferenciadas. Analisando o processo de *agenda-setting* nas políticas de saúde e transporte no governo norte-americano, Kingdon (2003) reserva papel importante para a mídia, embora não considere que os meios de comunicação constituam fator fundamental na formulação da agenda de políticas governamentais. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, investigam diversas políticas públicas (como políticas de energia nuclear, política de pesticidas, políticas anti-tabagistas, políticas de segurança automobilística, entre outras) e mostram que, em alguns casos, a mídia e a opinião pública desempenham papel fundamental no direcionamento da atenção do público e dos formuladores de políticas em torno de uma questão. Nestes modelos, a mídia, tomada como elemento isolado, não é responsável pela inserção de tópicos na agenda, como sugerido por Cook (1998). Uma série de variáveis, como veremos adiante, é apresentada em cada um dos modelos. Essas variáveis (incluindo a mídia e opinião pública, mas não apenas elas), quando relacionadas, e em determinadas circunstâncias, podem elevar questões à agenda de políticas governamentais, ou restringir o acesso de questões à agenda.

O presente estudo, cujo objetivo consiste na compreensão da formação da agenda governamental relacionada às ações e diretrizes para a área de administração pública, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, enfatizará modelos de *agenda-setting* que permitam analisar a formação da agenda governamental nesta área. Mais do que verificar as relações entre as três agendas, temos como enfoque básico concentrar nossa atenção na formação da agenda governamental sem, no entanto, desconsiderar as demais agendas e sua importância neste processo.



## 1.2 John Kingdon e o modelo de *Multiple Streams*

Em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, Kingdon (2003) procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas; a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Neste modelo, o autor se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). A seguir, procuraremos apresentar e analisar o modelo de *multiple streams*, destacando suas bases teóricas, benefícios potenciais e principais críticas.

### 1.2.1 Fundamentos do modelo

O processo de *agenda-setting*, tal como desenvolvido por Kingdon, tem suas raízes no “modelo da lata do lixo” (*garbage can model*), proposto por March, Olsen e Cohen (1972). Neste modelo, os autores consideram as organizações como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambigüidade. Em seus estudos empíricos, tomando como referência organizações como universidades e governos nacionais, os autores assinalam três propriedades comuns às “anarquias organizadas”: participação fluída, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

A participação dos indivíduos é percebida como fluída e instável, uma vez que a rotatividade dos membros envolvidos em um processo decisório é alta: a

alternância de burocratas que participam de decisões é constante, dado sua contínua circulação na estrutura governamental. Além disso, o nível de envolvimento desses indivíduos num determinado processo decisório varia consideravelmente, assim como o tempo e o empenho despendidos em uma questão. Assim, os limites das estruturas decisórias e das próprias organizações são considerados fluídos e incertos.

A segunda característica das “anarquias organizadas” – preferências problemáticas – sugere que as preferências são inconsistentes ou mal definidas entre os participantes. Individualmente, os atores podem definir seus objetivos de forma clara, estabelecendo preferências consistentes. Mas o modelo de *garbage can* assume que, no conjunto da estrutura de decisão, as preferências não serão consistentes, sendo extremamente difícil reconciliar as várias preferências individuais. Organizações, nesta perspectiva, são entendidas como um conjunto de idéias, e não como uma estrutura formal. Preferências não são definidas previamente, de forma a orientar a ação organizacional: o modelo mostra que as preferências somente se revelam no próprio momento da ação. Desta forma, atores participantes de um processo decisório frequentemente discordam, por exemplo, com relação ao que o governo deve fazer numa determinada área ou qual política adotar. Mesmo que esses indivíduos concordem em relação a uma política específica, a forma de executá-la e a maneira como o processo será conduzido abre espaço para diversas alternativas. Além disso, esses atores geralmente são impelidos a agir antes mesmo de definir suas preferências claramente.

Finalmente, a tecnologia - processos organizacionais mais gerais - é também pouco clara e mal compreendida pelos participantes de um processo decisório. Numa organização, um indivíduo pode conhecer suas próprias funções e responsabilidades, mas seu entendimento sobre os processos mais amplos é bastante fragmentado. Burocratas, por exemplo, não conhecem necessariamente toda a estrutura do governo, geralmente não compreendem a relação de seu próprio trabalho com o quadro mais geral de um ministério, secretaria ou departamento. Esses indivíduos tomam decisões baseados em suas próprias

experiências, muitas vezes por meio de procedimentos de “tentativa e erro”, e não à partir de ações de planejamento estratégico definidas por um órgão central.

Estas três características destacam a ambigüidade e a incerteza organizacionais, aplicando as idéias da racionalidade limitada (*bounded rationality*) desenvolvidas por Herbert Simon e outros membros da chamada escola de Carnegie (Simon, 1970; March e Simon, 1958). A perspectiva da racionalidade limitada questiona as teorias baseadas no comportamento racional e na lógica de solução de problemas. Para o modelo de *garbage can*, o processo decisório pode ser caracterizado como caótico, randômico e frequentemente “irracional”, sendo produzido a partir de quatro fluxos relevantes que permeiam a organização: problemas; soluções potenciais; participantes e oportunidades de escolha.

Em um cenário de ambigüidade e incerteza, como é o caso das “anarquias organizadas”, problemas e soluções não apresentam relação causal: problemas não alimentam, necessariamente, soluções específicas e, por outro lado, as soluções apresentadas podem não resolver os problemas originais. Os participantes de um processo decisório têm diferentes experiências e valores, reconhecendo problemas e soluções de forma bastante heterogênea. Diversas soluções perpassam toda a organização, baseadas em novas idéias ou em respostas já conhecidas. A oportunidade de escolha é o próprio momento da decisão, quando participantes, soluções e problemas se combinam. Assim, uma organização é vista como uma grande “lata de lixo”, na qual os participantes depositam, aleatoriamente, soluções e problemas. A oportunidade de escolha é o produto desta “lata de lixo”, ou seja, quando um problema, uma solução e um participante se encontram. Para que uma decisão seja tomada, é preciso que estes três elementos estejam presentes e seja estabelecida uma relação entre problemas e soluções disponíveis na “lata de lixo”. Na ausência de um deles, como no caso uma solução não encontrar um problema ao qual possa ser relacionada, por exemplo, o processo fica incompleto e não há oportunidade de escolha. A partir deste modelo decisório, os autores mostram que soluções podem ser propostas mesmo que não existam problemas específicos;

muitas escolhas são realizadas sem que, contudo, consigam resolver problemas; problemas podem persistir sem serem resolvidos e, no geral, alguns poucos problemas são resolvidos.

Kingdon (2003) adapta este modelo de *garbage can* à análise de políticas públicas, em seu modelo conhecido como *multiple streams* (modelo de múltiplos fluxos). Inicialmente formulado para analisar as políticas públicas nas áreas de saúde e transportes do governo federal norte-americano, o modelo tornou-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas governamentais (Zahariadis, 1999). Baseado em um corpo extenso de dados empíricos, obtidos em sua maior parte por meio de entrevistas com altos funcionários públicos, o modelo preocupa-se com os estágios pré-decisórios da formulação de políticas, buscando compreender a forma pela qual questões são incluídas na agenda governamental. A agenda governamental, para Kingdon (2003, 03), é definida como a lista de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento<sup>4</sup>.

Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas questões podem receber atenção, dentro da agenda governamental, num determinado momento. Estas questões, que sobrevivem a um processo competitivo de seleção dentro da agenda, compõem a agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*)<sup>5</sup>. Esta diferenciação se faz necessária, segundo o autor, porque ambas as agendas são afetadas por processos diferentes. Existem ainda agendas

---

<sup>4</sup> Na definição original de Kingdon (2003, 03), “The *agenda*, as I conceive of it, is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”.

<sup>5</sup> No original, “We should also distinguish between the *governmental* agenda, the list of subjects that are getting attention, and the *decision* agenda, the list of subjects within governmental agenda that are up for an active decision” (Kingdon, 2003, 04).

especializadas - como as agendas específicas da área de saúde, transportes, educação - refletindo a natureza setorial da formulação de políticas públicas.

A ascensão de uma questão à agenda é, para Kingdon, o resultado de uma complexa combinação de fatores, incluindo a forma pela qual um problema é percebido, o conjunto de soluções disponíveis e alterações na dinâmica política. A chave para compreender a mudança na agenda não está na busca das origens de uma idéia, mas nas condições que facilitaram a receptividade dessa idéia dentro do governo: “the critical thing to understand is not where the seed comes from, but what makes the soil fertile” (Kingdon 2003, 77). Idéias podem ser originadas em diversos lugares, o importante, para o modelo, é compreender por que algumas delas se fixam como questões importantes em determinados momentos, promovendo mudanças na agenda.

A distinção entre agendas e alternativas é crucial para o modelo. Entender por que alguns assuntos são levados para a agenda governamental é apenas uma parte da análise de Kingdon. Outra importante faceta de seu modelo é buscar compreender por que determinadas alternativas, num conjunto maior de ações possíveis para uma questão em destaque na agenda governamental, recebem maior atenção dos formuladores de políticas do que outras. Embora o processo de *agenda-setting* possa se referir tanto à definição da agenda quanto à escolha de alternativas, Kingdon considera que as alternativas para a ação governamental constituem um conjunto à parte com relação às questões que formam a agenda, sendo esta diferenciação muito útil do ponto de vista analítico, como veremos adiante.

Kingdon constrói seu modelo de *agenda e alternativas* com base nas idéias gerais do modelo de *garbage can*, o que significa que ele também se afasta da visão de um processo decisório racional, no qual metas são definidas de forma clara e precisa e os atores se engajam numa análise sistemática de alternativas levando em conta seus custos e benefícios<sup>6</sup>. Apoiando-se nos estudos de March e

---

<sup>6</sup> No entanto, Kingdon entende que em algumas partes do processo decisório é possível que os atores se comportem de forma mais próxima ao modelo decisório racional, mas conclui que, de

Simon (1958); Lindblom (1959) e Wildavsky (1979), Kingdon (2003, 78) afirma que o modelo racional de análise do processo decisório não descreve a realidade de forma precisa. Kingdon acredita que os indivíduos são incapazes de comparar as diversas alternativas possíveis, mantê-las em mente e compará-las sistematicamente. Além disso, considera que os objetivos nem sempre são claros para os participantes de um processo decisório. Mesmo que, individualmente, alguns atores se comportem de forma racional, no conjunto do processo decisório, os diversos atores produzem um tipo de racionalidade diferente daquele pressuposto pelo modelo racional. O modelo também busca romper com a idéia de um processo de formulação de políticas ordenado e seqüencial, bastante comum na tradição da análise política, e consistente com o modelo racional. Esta lógica seqüencial pressupõe uma relação causal e direta entre problemas e soluções, ao contrário do modelo de *garbage can* adaptado por Kingdon, no qual problemas e soluções (ou alternativas) seguem fluxos independentes, cada um com sua própria lógica. O autor sintetiza estas preocupações no trecho reproduzido abaixo:

“The case studies in this research also don’t have the flavor of a rational comprehensive approach to problem solving. Often, the participants are not solving problems at all. They have not specified their goals very precisely and have not identified their problems with great care. They have often seem to push for given proposals, developing information about the problems they are supposedly solving along the way as a means of justifying their position. The case studies have something of a loose, messy quality to them, not the tight, orderly process that a rational approach specifies. Often, a somewhat accidental confluence of factors seems to loom rather large in the descriptions.” (Kingdon, 2003, 78).

Assim, baseado no modelo de *garbage can*, o modelo de *multiple streams* elaborado por Kingdon incorpora as críticas ao modelo racionalista de análise do

---

forma geral, esse enfoque não é útil para analisar os processos que investigou. (Kingdon, 2003, 79).

processo decisório e da ordenação seqüencial do processo de formulação de políticas, propondo uma nova abordagem para o estudo da formulação da agenda governamental.

### *1.2.2 A dinâmica do modelo: os três fluxos*

Em sua adaptação do modelo de *garbage can*, Kingdon (2003) caracteriza o governo federal norte-americano como uma perfeita “anarquia organizada”, na qual três fluxos (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Embora sejam relativamente autônomos, em momentos críticos estes fluxos convergem, produzindo mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*).

#### *1.2.2.1 Problemas*

No primeiro fluxo – problemas – o modelo busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Considerando que as pessoas não podem prestar atenção a todos os problemas durante todo tempo, Kingdon parte do pressuposto de que esses indivíduos concentrarão sua atenção em alguns problemas potenciais e tenderão a ignorar outros.

Para entender o processo de seleção de problemas, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e condições. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Dado o grande volume de questões e a incapacidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas depende da forma como eles

percebem e interpretam essas condições e, mais importante, da forma como essas condições são definidas como problemas.

As condições transformam-se em problemas, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação, por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais. Quando indicadores – custos de um programa, taxas de mortalidade infantil, variações na folha de pagamento de servidores, evolução do déficit público, por exemplo – são reunidos e apontam para a existência de uma condição, esta pode ser percebida como problemática pelos formuladores de políticas. Indicadores, no entanto, não determinem *per se* a existência concreta de um problema, antes são interpretações que auxiliam a demonstrar a existência de uma questão. Assim, contribuem para a transformação de condições em problemas, principalmente quando revelam dados quantitativos, capazes de demonstrar a existência de uma situação que precisa de atenção. O segundo grupo de mecanismos compreende eventos (*focusing events*), crises e símbolos. Muitas vezes, um problema não captura a atenção apenas por meio de indicadores, mas por intermédio de eventos de grande magnitude, como crises, desastres ou símbolos que concentram a atenção num determinado assunto. Estes eventos, no entanto, raramente são capazes de elevar um assunto à agenda, e geralmente atuam no sentido de reforçar a percepção pré-existente de um problema. Finalmente, o terceiro grupo de mecanismos consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento pela administração pública. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de conseqüências não-antecipadas, são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas.

Mesmo que indicadores, eventos, símbolos ou *feedbacks* sinalizem condições específicas, estes elementos não transformam condições automaticamente em problemas. Essencial para o entendimento do modelo é compreender que problemas são construções sociais, envolvendo interpretação:



“Problems are not simply the conditions or external events themselves: there is also a perceptual, interpretative element.” (Kingdon, 2003, 109-110). Portanto, condições podem chamar a atenção dos formuladores de políticas, transformando-se em problemas, e posteriormente alcançar a agenda governamental.

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores.

#### 1.2.2.2 Soluções e Alternativas

No segundo fluxo – *policy stream* - temos um conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas, ou “what to do ideas”<sup>7</sup>. Fiel à lógica do modelo *garbage can*, Kingdon (2003) considera que as idéias geradas neste fluxo não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. Como afirma Kingdon, “people do not necessarily solve problems. (...) Instead, what they often do is generate solutions, and then look for problems to which to hook their solutions” (Kingdon, 2003, 32). Assim, as questões presentes na agenda governamental (que reúne a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm aos pares, com problemas e soluções.

A geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Da mesma forma como moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primordial”, o autor entende que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*). Neste “caldo”, algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas.

---

<sup>7</sup> O fluxo de políticas governamentais – *policy stream* - é o fluxo no qual são desenvolvidas diversas alternativas - ou soluções. Empregaremos estes termos como sinônimos, seguindo a utilização de Kingdon.

Neste processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados, contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório.

As comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por especialistas - pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesses, entre outros - que compartilham uma preocupação em relação a uma área (*policy area*). No processo de seleção descrito acima, quando uma proposta é percebida como viável, esta é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada idéia. Isso não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças: algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados. A difusão das idéias tão pouco se dá de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas idéias. A difusão é descrita pelo autor como um processo no qual indivíduos que defendem uma idéia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não apenas as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação. Desta forma, as idéias são difundidas, basicamente, por meio da persuasão. A importância desse processo de difusão – chamada de *soften up* pelo autor – vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não serão seriamente consideradas quando apresentadas: “Softening up seems to be necessary before a proposal is taken seriously. Many good proposals have fallen on deaf ears because they arrived

before the general public, the specialized publics, or the policy communities were ready to listen” (Kingdon, 2003, 130).

Com o processo de difusão, ocorre uma espécie de efeito multiplicador (*bandwagon*), em que as idéias se espalham e ganham cada vez mais adeptos: “After some degree of diffusion, there seems to be a take-off point: many people are discussing the proposal or idea.” (Kingdon, 2003, 140). Desta forma, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas idéias que sobreviveram ao processo de seleção. Estas idéias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.

Kingdon assegura às idéias um papel importante em seu modelo, argumentando que estas são freqüentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão, por exemplo, e chama a atenção dos cientistas políticos para esta dimensão do processo decisório.

“Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government”. (Kingdon, 2003, 125).

Abordagens que, como o modelo de *multiple streams*, destacam a centralidade das idéias, das interpretações, da argumentação no processo de formulação das políticas, constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica deste processo<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Estas abordagens, que incluem os modelos de *agenda-setting* que utilizamos neste estudo, procuram mostrar que o processo de formulação de políticas está mais próximo do campo das idéias, da argumentação, da discussão, do que de técnicas formais de solução de problemas. Uma

### 1.2.2.3 Política

Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela dimensão política (*politics stream*). Independente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica e regras. Diferentemente do fluxo de alternativas (*policy stream*), em que o consenso é construído com base na persuasão e difusão das idéias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política<sup>9</sup>.

Neste fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. O primeiro elemento é chamado por Kingdon de “clima” ou “humor” nacional (*national mood*) e é caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas compartilham das mesmas questões, durante um determinado período de tempo. O humor nacional possibilita algo semelhante a um “solo fértil” para algumas idéias “germinarem”, ajudando a explicar por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são descartadas. A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, por outro lado, pode também desestimular outras idéias<sup>10</sup>:

---

profunda reflexão sobre este tema é desenvolvida por Majone (1989). Faria (2003), que denomina estas abordagens como perspectivas “pós-positivistas”, chama a atenção para o fato de a produção acadêmica brasileira não incorporar, ainda, esta orientação em suas análises.

<sup>9</sup> Kingdon exemplifica a dinâmica do fluxo político citando o governo Carter e a tentativa de construir uma coalizão de suporte para mudanças na área de saúde. Os argumentos, fatos e propostas para esta política já eram conhecidos há anos e, no entanto, as mudanças não chegavam à agenda. Para que isso acontecesse, foi necessário não apenas persuasão sobre as idéias de solução, uma vez que o consenso já estava estabelecido, mas uma busca de apoio político à proposta. Este apoio foi conseguido a partir da inserção, na proposta original, de benefícios às mães e crianças, atraindo, desta forma, o apoio dos liberais.

<sup>10</sup> Esta percepção do clima não reside necessariamente na sondagem da opinião pública. Em suas entrevistas, Kingdon descobre uma série de incongruências entre as pesquisas de opinião pública e as opiniões dos indivíduos tomadas em entrevistas versando sobre um tópico específico. No plano mais geral, as pessoas podem perceber um clima anti-regulação, por exemplo, ao mesmo tempo em que pesquisas de opinião pública mostram o desejo da intervenção estatal para a solução de problemas específicos. O clima, como concebido pelo autor, é detectado por políticos em viagens, contatos com eleitores, cobertura jornalística e pelos relatos de seus assessores. Funcionários públicos também percebem o clima, por meio de palestras, conversas com ativistas, políticos e grupos de interesse, contato com o público e pela mídia.

“A shift in climate (...) makes some proposals viable that would not have been viable before, and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals find a receptive audience, an opportunity to push their ideas. Advocates for the proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as is possible under the circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction.” (Kingdon, 2003, 149).

O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, exercidas, principalmente, pelos grupos de pressão. O apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta. Quando grupos de interesses e outras forças organizadas estão em consenso em relação a uma proposta, o ambiente é altamente propício para uma mudança nessa direção. Mas quando existe conflito em um grupo, os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda. A percepção de que uma proposta não conta com apoio de alguns setores não implica necessariamente no abandono de sua defesa, mas indica que haverá custos durante este processo.

Finalmente, o terceiro fator a afetar a agenda, no fluxo político, são as mudanças dentro do próprio governo: mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Estes eventos podem exercer grande influência sobre a agenda governamental ao desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ao mesmo tempo em podem também bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões. O início de um novo governo é, segundo Kingdon, o momento mais propício para mudanças na agenda: “At the time of a change in administration, people all over town hold their breath is

anticipation, waiting to see what the new administration's priorities will be, what its policy agendas will look like" (Kingdon, 2003, 154).

Outro tipo de mudança dentro do governo, com efeitos importantes sobre a agenda, é a mudança nos limites de jurisdição. Cada setor dentro do governo, sejam agências administrativas ou comitês parlamentares, reivindica seu campo de atividade (jurisdição). Muitas vezes, uma questão envolve áreas distintas, gerando disputas sobre a jurisdição. Estas disputas podem levar a uma situação de imobilidade governamental, mas também à inclusão de questões na agenda. Parlamentares, por exemplo, podem disputar os créditos por um projeto com impacto popular e, nessa disputa, o assunto pode se tornar proeminente e ganhar espaço na agenda. Desta forma, a formação da agenda é também afetada pela disputa sobre jurisdição. Por outro lado, algumas questões podem ser ignoradas devido a sua localização jurisdicional. Pesquisando a área de saúde dentro do governo norte-americano, Kingdon percebe que muitas questões faziam parte de agendas especializadas sem, no entanto, integrarem a agenda de decisão mais ampla do setor. Isto acontece porque o conjunto de especialistas preocupados com essas questões fica reduzido a uma jurisdição específica dentro da estrutura do Poder Executivo, restringindo a difusão desses assuntos para outras comunidades.

Assim, os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, entre outros fatores, determinam o clima político para a mudança da agenda governamental, podendo tanto favorecer uma mudança, quanto restringi-la. Entre os elementos considerados no fluxo político, Kingdon destaca as mudanças no clima nacional (*national mood*) e as mudanças dentro do governo (*turnover*) como os maiores propulsores de mudanças na agenda governamental.

### 1.2.3 A mudança na agenda

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política - são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na

agenda. Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por Kingdon (2003, 165) como *policy windows* - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*). De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo). O fluxo de soluções (*policy stream*) não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades (*policy communities*) chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias. Soluções aparecem desvinculadas de problemas no modelo de *garbage can* e essa idéia permanece na adaptação de Kingdon.

Assim, ao tomarem consciência de um problema, os formuladores de políticas acionam a *policy stream* em busca de alternativas que apontem soluções para o problema percebido. Da mesma forma, ao encampar determinadas questões em suas propostas de governo, políticos buscam alternativas nas *policy communities*. Portanto, embora a mudança na agenda seja resultado da convergência dos três fluxos, a oportunidade para que esta mudança se processe é gerada pelo fluxo de problemas e fluxo político e dos eventos que transcorrem no interior destes fluxos. Por outro lado, o fluxo de soluções, não exercendo influência sobre a formação da agenda governamental, é fundamental para que uma questão já presente nesta agenda tenha acesso à agenda decisional.

Mudanças na agenda acontecem, portanto, quando os três fluxos são unidos, processo denominado por Kingdon (2003, 172) como *coupling*. O *coupling*, ou a junção dos fluxos, por sua vez, ocorre em momentos em que as

*policy windows* se encontram abertas. Vimos que estas janelas se abrem, sobretudo, a partir dos fluxos de problemas e políticas. No interior destes dois fluxos, alguns eventos acontecem de forma periódica e previsível, como nas situações de mudanças no governo (transição administrativa, mudanças no Congresso, mudanças na presidência de estatais) e em algumas fases do ciclo orçamentário (nos momentos de inclusão de propostas, por exemplo). Outros eventos - ou janelas - se desenvolvem de maneira imprevisível. Assim, a oportunidade de mudança na agenda pode ser dar tanto de forma programada quanto de maneira não-previsível.

Uma característica da oportunidade de mudança – abertura das janelas – no modelo de Kingdon é seu caráter transitório. Sejam provocadas por eventos programados ou não, as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo. Da mesma forma que as “janelas” se abrem, elas também se fecham. A oportunidade de mudança na agenda cessa quando um dos fluxos desarticula-se com relação aos demais. Tomando o fluxo político, por exemplo, assim como mudanças de governo (*turnover*) criam oportunidades para o acesso de uma questão à agenda, novas mudanças, como processos de reorganização ministerial e institucional, podem “fechar a janela” para uma idéia. De forma semelhante, quando há uma percepção de que um problema foi resolvido, a atenção dos formuladores de políticas se volta para outros assuntos. No fluxo de soluções, quando as alternativas não surtem efeitos, levando os formuladores de políticas a julgar inúteis seus esforços, também há grandes possibilidades de a janela se fechar.

Dissemos que a junção dos fluxos – *coupling* – ocorre em momentos em que as janelas (*policy windows*) se encontram abertas. Há ainda um outro componente fundamental, sem o qual esses momentos não promovem mudanças na agenda: os *policy entrepreneurs*. Kingdon (2003, 179) destaca a importância de indivíduos que, tal como empreendedores de negócios, “are willing to invest their resources - time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive or solidary benefits”.



Esses indivíduos, dispostos a investir numa idéia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias. Os *entrepreneurs* são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas idéias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Empreendedores conseguem “amarrar” os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas: “the policy entrepreneur who is ready rides whatever comes along”, diz Kingdon (2003, 182). Quando as janelas abrem, os empreendedores entram em ação. Caso contrário, estes atores deverão aguardar pela próxima oportunidade e então promover a conexão entre problemas, soluções e clima político.

Assim, os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, vasculhando a “lata de lixo” e unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos (*coupling*) pode não acontecer: idéias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas.

A figura 1.2 apresenta um esquema do modelo de *multiple streams*, no qual os três fluxos são reunidos pelos empreendedores de políticas em momentos em que as oportunidades de mudança se apresentam:

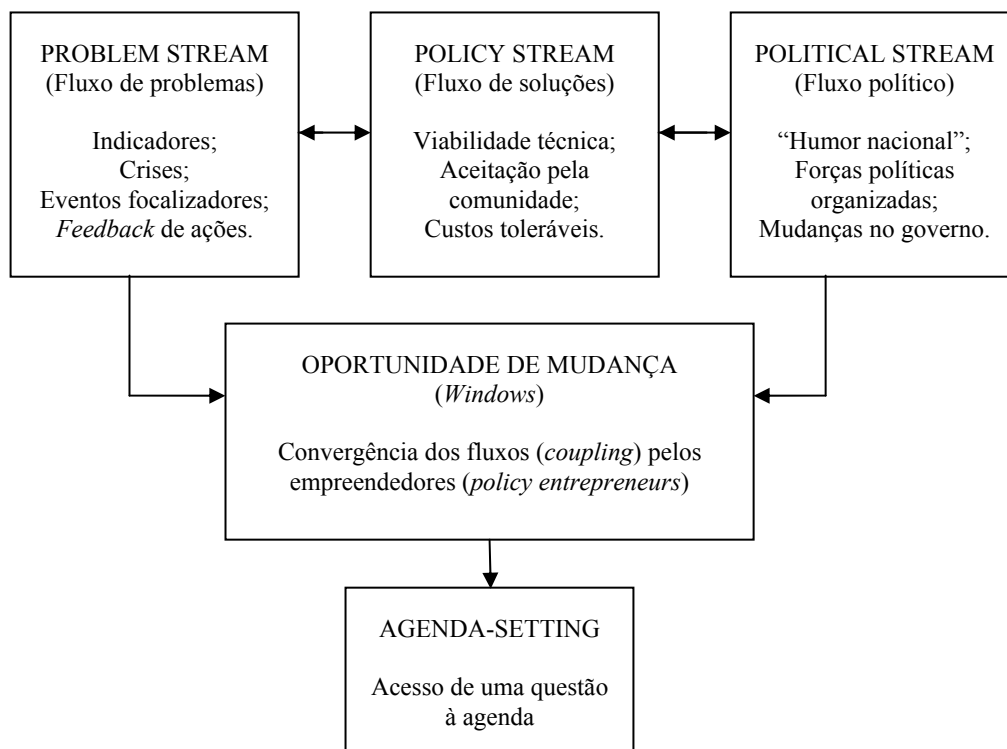


Figura 1.2: O modelo de Kingdon

#### 1.2.4 Atores no processo de definição da agenda e especificação de alternativas

Por que algumas questões são bem sucedidas em seu caminho até a agenda governamental? Até agora, vimos que o modelo de *multiple streams* responde a esta questão analisando a confluência entre o fluxo de problemas (*problems stream*) e o fluxo de políticas (*political stream*). E por que algumas soluções recebem maior atenção do que outras? Kingdon explica a geração de alternativas com base na dinâmica do fluxo de soluções e alternativas (*policy stream*), por meio do processo de difusão, e “amaciamento” (*soften up*) das idéias junto às comunidades de políticas (*policy communities*) e ao público em geral. Mas há ainda um terceiro fator que contribui decisivamente para a chegada de uma questão na agenda e para a construção de alternativas: os atores envolvidos nesse processo.

Central ao modelo de Kingdon é a idéia de que alguns atores são influentes na definição da agenda governamental (*governmental agenda*), enquanto outros exercem maior influência na definição das alternativas (*decision agenda*). O primeiro grupo de participantes é composto por atores visíveis (*visible cluster of participants*), que recebem considerável atenção da imprensa e do público; no segundo grupo estão os participantes invisíveis (*hidden clusters of participants*), que formam as comunidades nas quais as idéias são geradas e postas em circulação (*policy communities*).

Com relação à definição da agenda, a influência presidencial recebe especial destaque no modelo: “No other single actor in the political system has quite the capability of the president to set agendas in given policy areas for all who deal with those policies” (Kingdon, 2003, 23). Por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o Presidente é considerado por Kingdon o ator mais forte na definição da agenda. No entanto, embora o Presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não é reservado a ele o controle sobre as alternativas a serem consideradas, que se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado final de uma política.

Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo Presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Além de inserirem novas idéias na agenda, esses atores podem ajudar a focalizar a atenção numa questão já existente:

“Many times, proposals and ideas float around within executive branch agencies for some time, without being taken very seriously. But should a high-level political appointee take an interest in the project, the issue suddenly attains much greater prominence”. (Kingdon, 2003, 28).

A alta administração, de uma forma geral, é central ao processo de *agenda-setting*, embora, de forma semelhante à atuação presidencial, tenha menor controle sobre o processo de seleção de alternativas e de implementação.

Além dos atores que fazem parte da administração, atores do Poder Legislativo também exercem influência sobre a agenda governamental. É o caso de senadores e deputados, uns dos poucos atores que, segundo Kingdon (2003), além de exercerem grande influência sobre a agenda, também contribuem para a geração de alternativas. Isso é possível porque os parlamentares dispõem de recursos como autoridade legal para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças. Além disso, estes atores estão também frequentemente expostos aos outros participantes e à cobertura midiática, por meio de seus discursos nas tribunas, de suas participações em grupos e comissões internas, e da divulgação de textos e notas em que justificam sua atuação. Outro recurso disponível aos atores do Poder Legislativo é o acesso a informações de caráter mais generalista, ao contrário de burocratas, acadêmicos, consultores e outros atores que lidam basicamente com informações especializadas, técnicas e frequentemente detalhadas.

Outra explicação para a grande influência dos atores do Poder Legislativo sobre a agenda governamental reside na estabilidade de deputados, senadores e seus assessores. Embora a mudança nos quadros do legislativo seja constante, Kingdon afirma que a alternância desses indivíduos é comparativamente menor do que entre aqueles que fazem parte dos altos escalões da burocracia governamental, como Ministros de Estado, por exemplo. Desta forma, o papel do Congresso é central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, ou porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, ou ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários.

Outro grupo de atores influentes é composto pelos participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos e *campaigners*. Partidos podem elevar uma questão à agenda governamental por meio de seus programas

de governo; no entanto, em suas análises, Kingdon observa que nem sempre a plataforma eleitoral direciona as ações de um partido quando este assume o poder. “Rather, the platform is one of many forums in which advocates for policy change attempt to gain a hearing” (Kingdon, 2003, 64). Outra forma importante pela qual os partidos podem fazer questões ascender à agenda governamental está relacionada à influência de sua liderança no Congresso. Além dos partidos, os *campaigners* também podem influenciar a agenda. A coalizão construída durante a campanha é um elemento importante na definição da agenda de um novo governo:

“As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved – support for the candidate in return for action on the promise. Politicians may feel constrained to deliver on their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to their promises”. (Kingdon, 2003, 62).

As promessas feitas à coalizão de apoio, da mesma forma que os programas de governo, podem influenciar a agenda governamental, porém não asseguram que mudanças sejam promovidas. Para que as promessas se tornem ações concretas, cabe ao partido, ao assumir o poder, elevar as questões oriundas desses fóruns à agenda.

Além dos indivíduos participantes do processo eleitoral, os grupos de interesse são considerados pelo modelo como atores importantes na formação da agenda governamental. Estes grupos podem se constituir de diversas formas: como grupos centrados em indústrias e negócios, categorias profissionais, grupos de interesse público e lobistas (Kingdon, 2003, 47). Alguns desses grupos afetam a agenda governamental de forma positiva, influenciando mudanças nas ações governamentais; outros atuam de forma negativa, restringindo as ações. “Actually,

much of interest group activity in these processes consists not of positive promotion, but rather of negative blocking” (Kingdon, 2003, 49). Apesar dessas possibilidades, o modelo considera ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente pela ação – positiva ou negativa – dos grupos de interesse. As questões frequentemente emergem por meio de um complexo conjunto de fatores, envolvendo, também, a participação de outros atores.

Finalmente, o último ator visível analisado no modelo é a mídia. Embora reconheça que grande parte dos estudos sobre *agenda-setting* considere a mídia como um instrumento poderoso na formulação da agenda, Kingdon afirma não ter confirmado essa expectativa em suas análises:

“Despite good reasons for believing that media should have a substantial impact on the governmental agenda, our standard indicators turn out to be disappointing. Mass media were discussed as being important in only 26 percent of the interviews, far fewer than interest groups (84 percent) or researchers (66 percent)”. (Kingdon, 2003, 58).

Uma das explicações apresentadas por Kingdon para estes resultados é que a mídia transmite ao público as questões apenas depois de a agenda ser formada. Segundo ele, a mídia enfatiza um assunto por um período limitado de tempo, selecionando o que parece ser interessante para publicação e, passado algum tempo, descarta esta questão e desloca o foco de atenção para outras, consideradas mais importantes. O processo pré-decisional na formação da agenda não apresenta questões interessantes para a mídia, o que acontece geralmente apenas após o final do processo de formulação das políticas. Desta forma, a mídia pode destacar alguns pontos de uma agenda já estabelecida, não tendo efeito direto sobre sua formulação: “The media report what is going on in government, by large, rather than having an independent impact *on* governmental agendas<sup>11</sup>” (Kingdon, 2003, 59). Ainda que com menor impacto sobre a formulação da agenda governamental do que inicialmente esperado pelo autor, o modelo assegura aos meios de

---

<sup>11</sup> Grifo do autor.

comunicação um papel importante, principalmente na circulação das idéias dentro das *policy communities*. A focalização de uma questão pela mídia impressa e televisiva pode auxiliar na canalização da atenção de diversos atores para essa mesma questão. O mesmo é válido para publicações especializadas (jornais destinados a servidores, revistas acadêmicas, entre outros) que circulam entre os participantes das *policy communities*. Kingdon nota ainda que a importância da mídia, como agente focalizador, varia de acordo com o tipo de participante no processo de formulação da agenda. Para os atores que têm poder de decisão dentro da estrutura governamental, a influência da mídia é menor, quando comparados aos atores que precisam ganhar a atenção dos formuladores ou que tem menor acesso a estes. Além disso, se a análise de Kingdon não encontra elementos para afirmar que a mídia afeta diretamente a agenda governamental, ainda assim há estudos que corroboram a hipótese de a mídia influenciar a opinião pública. Sendo assim, a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma questão. Mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de *agenda-setting*, a mídia tem enorme importância ao amplificar questões relacionadas à agenda já estabelecida, por vezes acelerando seu desenvolvimento ou ampliando seu impacto. Desta forma, como aferido em suas entrevistas, a mídia não cria questões, mas pode auxiliar a destacá-las: “Media can help shape an issue and help structure it, but they can’t create an issue” (Kingdon, 2003, 60).

Estes atores – o Presidente, indivíduos por ele nomeados para altos postos na burocracia governamental, atores do Poder Legislativo, grupos de interesse, participantes do processo eleitoral, mídia e opinião pública – são chamados de atores visíveis, por receberem atenção da imprensa e do público e exercem influência, em maior ou menor grau, sobre a agenda governamental. Outro grupo de atores – os participantes invisíveis - têm influência predominante sobre a geração das alternativas e soluções. Este grupo é composto por servidores

públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores.

Os servidores públicos exercem maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. A pesquisa de Kingdon atribui esse fato, em parte, à forte hierarquia organizacional que favorece um modelo centralizador de *agenda-setting*. A formulação da agenda parte da cúpula organizacional, perpassando os diversos níveis hierárquicos, nos quais os servidores – principalmente os de linha – concentram-se mais na proposição de soluções e alternativas e na administração de políticas já existentes do que com sua formulação. Um secretário executivo, nomeado para um Ministério, por exemplo, ocupa uma posição de grande influência na formulação da agenda, mas consulta os funcionários de carreira com relação às alternativas disponíveis para uma política e solicita o apoio destes para elaborar as propostas de ação, uma vez que os burocratas de carreira são especialistas nos meandros técnicos e administrativos daquele Ministério. Muitos funcionários públicos, por outro lado, desenvolvem suas próprias propostas e esperam por uma oportunidade para apresentá-las.

Acadêmicos, pesquisadores e consultores formam o segundo grupo de atores invisíveis e sua atuação é mais freqüente na elaboração de alternativas. Uma vez que uma questão ascende à agenda governamental, os formuladores de políticas se voltam para comunidades que podem ser relevantes na proposição de soluções para os problemas. Assim, idéias geradas na comunidade acadêmica são disseminadas entre os atores influentes no processo de *agenda-setting*. Acadêmicos, pesquisadores e analistas são chamados a opinar em comissões especiais no Congresso e em grupos de altos funcionários do Poder Executivo; consultorias também difundem idéias junto aos formuladores de políticas governamentais.

Assessores parlamentares e assessores da Presidência, da mesma forma, atuam em maior grau na geração das alternativas. Também os analistas de grupos



de interesse desenvolvem estudos, gerando soluções muitas vezes à espera de problemas ou oportunidades políticas para serem apresentadas.

Desta forma, os atores “visíveis” têm uma atuação mais influente junto à definição da agenda, participando intensamente dos fluxos de problemas e política, fluxos que, como vimos, são responsáveis pela criação das oportunidades de acesso à agenda governamental. Os participantes “invisíveis”, por outro lado, são determinantes na escolha de alternativas, atuando principalmente sobre a agenda de decisão.

#### 1.2.5 *Análise crítica do modelo*

Algumas das mais significativas alterações introduzidas no modelo de *Multiple Streams* foram desenvolvidas por Zahariadis (1995; 1999). Em sua análise sobre o processo de privatização na Inglaterra e França (Zahariadis, 1995), o autor propõe três adaptações ao modelo original. Enquanto Kingdon instrumentaliza o modelo para a análise dos processos pré-decisionais, Zahariadis estende o modelo até a fase de implementação. Em segundo lugar, o autor aplica o modelo para o estudo comparativo de políticas públicas, estudando e relacionando políticas semelhantes em países distintos. Analisando o caso inglês, Zahariadis mostra que, diferentemente do governo federal norte-americano, sobre o qual Kingdon (2003) se debruça, o governo inglês não compartilha muitas das características do modelo de *garbage can*. Mesmo lidando com um contexto de preferências menos problemáticas entre os tomadores de decisão, participação menos fluída e tecnologia mais clara, o autor demonstra a aplicabilidade do modelo naquele país. E, finalmente, a terceira alteração introduzida ao modelo de Kingdon consiste na mudança da unidade de análise. O modelo de *multiple streams* toma como unidade de análise toda a extensão do governo federal e analisa diversas questões que circulam por entre a estrutura de governo. Zahariadis focaliza uma única questão – a privatização – e sua movimentação no processo decisório. Uma última alteração, de caráter metodológico, promovida

pelo autor consistiu na combinação das três variáveis do fluxo político - humor nacional, grupos de interesse e mudanças no governo (*turnover*) - em uma única variável, a qual nomeou “ideologia”.

Estas considerações não alteram a lógica fundamental do modelo de Kingdon, que não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios seqüenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo então implementadas e revistas. O modelo focaliza a dinâmica das idéias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambigüidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas:

“It [multiple streams] describes a situation that traditional normative theories of choice condemn as pathological and usually treat as an aberration (...) Complexity, fluidity, and fuzziness are particularly appropriate characterizations of policy-making at the national level.” (Zahariadis, 1999, 98).

Estas mesmas características são frequentemente criticadas por diversos autores. Uma das críticas mais freqüentes com relação ao modelo proposto por Kingdon dirige-se a sua estrutura. Alguns autores afirmam que o modelo é muito fluído em sua estrutura e operacionalização (Sabatier, 1997), e que emprega um nível de abstração muito elevado (Mucciaroni, 1992). A estrutura fluída do modelo, que não estabelece relações mecânicas entre problemas e alternativas, deriva das características da idéia de *garbage can*, que se propõe a trabalhar numa

lógica bastante diferente do determinismo presente nas abordagens de sistemas fechados<sup>12</sup>. Kingdon responde às críticas afirmando haver uma estrutura no modelo de *garbage can*, sendo esta, no entanto, bastante diferente das teorizações convencionais:

“One reason that some readers find it difficult to appreciate the structure in something like the garbage can model is that its structure is not familiar. A Marxist-style class structure, for instance, or a bureaucratic hierarchy, or a constitutional order is all more familiar. But that doesn’t mean that the sort of model developed in this book has no structure; it’s just an unfamiliar an unorthodox sort of structure.” (Kingdon, 2003, 223).

A ausência de estrutura seria responsável, de acordo com Mucciaroni (1992, 473-474), por um tipo de explicação que caminha por entre uma sucessão de eventos fortuitos e aleatórios, além de tornar o modelo inviável para a previsão de mudanças na agenda: “The point here is that to develop meaningful explanations and predict agenda change, one needs to go beyond the abstract formulation of garbage can model” (Mucciaroni 1992, 464-465). Enquanto Mucciaroni recomenda a criação de variáveis intermediárias para complementar as variáveis apresentadas por Kingdon - problemas, soluções e política - “muito abrangentes e amplas”, segundo ele, e assim habilitar o modelo a prever mudanças na agenda, Sabatier (1997, 07) propõe o desenvolvimento de um modelo explícito de ação individual. “The causal drivers are underspecified, in part because there are no clear models of the individual”<sup>13</sup>.

Quanto à estrutura, embora o modelo reserve espaço para eventos acidentais, essa característica não reflete sua essência. Há um certo padrão na dinâmica interna de cada um dos fluxos, não sendo estes totalmente aleatórios. No

---

<sup>12</sup> O modelo de *garbage can* é também criticado por muitos autores, tendo sido apontado como uma “teoria dos caos” (Lane, 1993) ou como uma abordagem “fatalista” (Hood, 1998).

<sup>13</sup> Sobre esta questão específica do modelo de ação individual, Kingdon afirma que o *multiple streams* não tem como objetivo principal explicar de que forma os indivíduos tomam suas decisões finais, mas apenas entender por que os indivíduos se preocupam com algumas questões e não com outras (Kingdon, 2003, 196).

fluxo de problemas, por exemplo, nem todos os problemas são igualmente passíveis de capturarem a atenção dos formuladores de políticas. Para que um problema seja entendido como tal, vimos que o modelo aponta alguns pré-requisitos, como indicadores, eventos focalizadores e *feedback*, caso contrário esses problemas não passarão de condições. Da mesma forma, no fluxo de alternativas (*policy stream*), nem todas as propostas são igualmente possíveis. Propostas que são viáveis do ponto de vista técnico, congruentes com os valores compartilhados pela comunidade, pelo público mais geral e pelos políticos, por exemplo, têm maiores chances de sobreviver. Finalmente, no fluxo político, nem todos os eventos são igualmente prováveis. Algumas mudanças no humor nacional são mais prováveis que outras num determinado contexto, da mesma forma que determinadas mudanças nas forças políticas organizadas e dentro do governo são melhores aceitas e mais prováveis do que outras. Podemos pensar nestas condições como variáveis intermediárias, agindo dentro de cada fluxo.

Quando observamos o mecanismo pelo qual os fluxos são reunidos (*coupling*), também podemos perceber que o modelo não é exclusivamente aleatório. Algumas possibilidades de junção dos fluxos são mais prováveis do que outras. Dependendo do momento em que uma questão chega a um determinado fluxo, temos maiores ou menores chances de convergência (*coupling*). Uma oportunidade pode surgir enquanto uma solução não está disponível na *policy stream* e, neste caso, a janela (*policy window*) se fecha sem a junção dos três fluxos. Ou, por outro lado, uma solução pode estar disponível na *policy stream* sem encontrar condições políticas favoráveis. Novamente, as possibilidades de mudanças são limitadas. Desta forma, “everything cannot interact with everything else”, diz Kingdon (2003, 207).

O modelo *garbage can* é desenvolvido fundamentalmente para lidar com condições de ambigüidade. A adaptação de Kingdon mantém essa característica, ao mesmo tempo em que procura desenvolver uma estrutura, que pode ser percebida nos dois casos acima mencionados. Respondendo às críticas sobre

estrutura, Kingdon (2003, 222) afirma: “In my view, the model (...) is structured, but there also is room for residual randomness, as is true of the real world”.

Essa “aleatoriedade residual” garante que o modelo assuma o processo de formulação de políticas como sendo imprevisível (mesmo que não completamente). Assim, o modelo procura fornecer ferramentas para a compreensão e o entendimento desse processo, mais do que para a previsão de eventos futuros. Compreender por que algumas questões chegam à agenda enquanto outras são negligenciadas é mais importante, para o modelo de *multiple streams*, do que prever mudanças na agenda. Entender por que algumas alternativas recebem mais atenção do que outras também é mais importante do que prever quais serão as alternativas disponíveis ou quais delas serão finalmente adotadas. Zahariadis (1999), no entanto, assinala que o modelo também pode prever mudanças na agenda, levando em consideração os eventos que se desenrolam no interior de cada fluxo, e da participação dos atores no processo de *agenda-setting*:

“The lens predicts, for example, that the ideology of political parties will be an important factor in raising issues to the top of the government’s agenda (...). And it predicts that bureaucrats will be more likely to shape alternative solutions than to manipulate the government’s agenda.” (Zahariadis, 1999, 87).

Outro ponto controverso reside na interdependência dos fluxos. O modelo se baseia em três fluxos independentes, perpassando todo o sistema decisório. É central ao modelo a independência dos fluxos, o que significa que cada um segue sua dinâmica própria em relação aos demais. Soluções não dependem de problemas para serem desenvolvidas; a dinâmica política segue seu próprio curso, independente das soluções produzidas pelos especialistas. Apenas em momentos críticos, os *policy entrepreneurs* conectam problemas a soluções, e estes ao contexto político, unindo os fluxos (*coupling*).

Embora os fluxos sejam independentes, eles parecem se conectar mesmo antes desses momentos críticos. Entre os critérios de sobrevivência das idéias nas comunidades (*policy communities*), por exemplo, figura a antecipação, pelos especialistas, de aceitação política, o que revela algum grau de conexão entre o fluxo político (*politics stream*) e o de soluções e alternativas (*policy stream*). Mudanças de pessoas chave no governo e mudanças do humor nacional (*political stream*) podem estar relacionadas a preocupações com um problema específico (*problems stream*).

Mucciaroni (1992, 473-474) sustenta que a manutenção da idéia de independência dos fluxos deve ser abandonada, em benefício de uma visão de interdependência dos fluxos, o que, segundo ele, contribuiria para reduzir o caráter aleatório do modelo e torná-lo mais estratégico e intencional. Desta forma, sugere que o modelo procure mostrar como os eventos em um fluxo influenciam os acontecimentos nos demais fluxos, investigando convergências (*coupling*) durante o processo e não apenas no estágio final da formação da agenda. Por outro lado, Zahariadis, afirma que a vantagem da independência dos fluxos é fundamental para preservar a lógica do modelo de *garbage can* e assim manter uma perspectiva diferenciada com relação aos modelos racionalistas: “The advantage of independence is that it enables researchers to uncover rather than assume rationality; that is, one does not assume that solutions are always developed in response to clearly defined problems” Zahariadis (1999, 82).

Em suas reflexões mais recentes<sup>14</sup>, Kingdon efetua uma rediscussão quanto à independência dos fluxos inicialmente proposta. Ele mantém a idéia de independência, mantendo-se fiel ao modelo de *garbage can*, mas aceita a hipótese da existência de conexões entre os fluxos em outros momentos que não aqueles em que as janelas (*policy windows*) se abrem e se opera a união dos fluxos (*coupling*), tal como sugerido por Zahariadis (1999).

---

<sup>14</sup> A segunda edição de *Agendas, Alternatives and Public Policies*, lançada em 2003, e que utilizamos neste estudo, traz um capítulo adicional, no qual Kingdon apresenta suas reflexões posteriores à primeira edição, de 1984.

“I think that one amendment (...) is reasonable: There are some links between these streams at times other than the open windows and the final couplings. (...) Couplings are attempted often, and not just close to the time of final enactment. But the independence of the streams is still noticeable in the real world, and postulating that independence in building theories still has its uses.” (Kingdon, 2003, 229).

Além desta revisão, Kingdon também reconhece recentemente a importância das instituições no processo de formulação de políticas, embora não proponha alterações substantivas ao modelo neste sentido. Esta questão já havia sido levantada por Mucciaroni (1992), que chamou a atenção para a necessidade de incorporar a dimensão institucional no modelo de *agenda-setting* proposto por Kingdon:

“Even if we assume the existence of a process that resembles garbage can model, we still need to trace out specifically what kinds of institutional structures facilitate or constrain various problems and solutions from reaching the agenda (...) there had to be a pre-existing institutional capacity that underpinned the efforts of reformers when the situational variables (problems, solutions, and political conditions) were favorable for pushing their ideas forward.” (Mucciaroni, 1992, 467).

Embora Kingdon não se aprofunde na reflexão sobre as instituições, um outro modelo de *agenda-setting*, também desenvolvido no campo das políticas públicas, pode lançar luzes sobre esta questão. O modelo do equilíbrio pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993), que veremos a seguir, traz considerações importantes sobre a relação entre formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as idéias de Kingdon.

### 1.3 Baumgartner e Jones e o modelo de *Punctuated Equilibrium*

Procurando criar um modelo que permita a análise tanto de períodos de estabilidade, quanto de momentos de rápida mudança no processo de formulação de políticas públicas, Baumgartner e Jones (1993; 1999) desenvolvem o modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated-equilibrium*)<sup>15</sup>:

“Punctuated-equilibrium theory seeks to explain a simple observation: political processes are often driven by a logic of stability and incrementalism, but occasionally they also produce large-scale departures from the past.” (Baumgartner e Jones, 1999, 97).

Neste modelo, longos períodos de estabilidade, em que as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear, são interrompidos por momentos de rápida mudança (*punctuations*). Esta idéia é aplicada às agendas, que mudam de forma rápida devido ao que os autores chamam de *feedback* positivo: algumas questões se tornam importantes, atraindo outras questões que se difundem rapidamente, num efeito cascata (*bandwagon*), tal como descreve Kingdon no processo de difusão das idéias dentro das *policy communities*. Quando isso acontece, algumas idéias se tornam populares e se disseminam, tomando o lugar antes ocupado por antigas idéias, abrindo espaço para novos movimentos políticos.

“Such policy diffusion can be described by a logistic growth curve, or an S-shaped curve. Policy adoption is slow at first, the very rapid, the slow again as the saturation point is reached. During the first phase, adoption may be very slow as ideas are tried out and discarded. Then a positive feedback phase takes place for some programs, as the rapidly diffuse. Finally, negative

---

<sup>15</sup> O termo “equilíbrio pontuado” é tomado emprestado, pelos autores, da teoria da evolução. No modelo de Darwin, a diferenciação entre as espécies é compreendida como um processo lento, com evoluções graduais. No início dos anos 1970, dois paleontólogos, Stephen Gould e Niles Eldredge, sugeriram uma nova abordagem – *punctuated equilibrium theory* - na qual introduzem a idéia de que mudanças poderiam acontecer de forma rápida em determinados períodos geológicos, com extinções de espécies em pequenas populações e substituição destas espécies por outras.



feedback is reestablished as the saturation point is reached.” (Baumgartner e Jones, 1993, 17).

Desenvolvido originalmente para a análise do processo político norte-americano, o modelo procura explicar de que forma se alteram momentos de rápida mudança e estabilidade, tomando como base dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda-setting*.

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada (*bounded rationality*), para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Estes subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macro-sistema) ocupam-se de poucas questões proeminentes de forma serial. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), e lá permanecem; outras acabam por integrar o macro-sistema, promovendo mudanças na agenda.

Quando um subsistema é dominado por um único interesse, os autores o caracterizam como um monopólio de políticas (*policy monopoly*), nos quais os indivíduos participantes do processo decisório compartilham um entendimento sobre uma questão:

“Every interest, every group, every policy entrepreneur has a primary interest in establishing a monopoly – a monopoly on political understandings concerning the policy of interest, and an institutional arrangement that reinforces that understanding.” (Baumgartner e Jones, 1993, 06).

Duas características fundamentais definem e constituem os monopólios, tal como mencionado pelos autores na citação acima: uma estrutura institucional definida, pela qual o acesso ao processo decisório é permitido (ou restringido); e uma idéia fortemente associada com a instituição, relacionada com os valores políticos daquela comunidade. Assim, a chave para a compreensão dos períodos

de estabilidade e mudança, segundo Baumgartner e Jones, reside na forma como uma questão é definida, considerando que esta definição se desenvolve dentro de um contexto institucional que pode favorecer determinadas visões políticas em detrimento de outras.

Para instrumentalizar a análise, os autores criam o conceito de *policy image*: “How a policy is understood and discussed is its *policy image*” (Baumgartner e Jones, 1993, 25)<sup>16</sup>. As *policy images* são as idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo o que o entendimento acerca da política (*policy*) seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macro-sistema. “The creation and maintenance of a policy monopoly is intimately linked with the creation and maintenance of a supporting policy image” (1993, 26). Isso significa que quando uma imagem é largamente aceita, um monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências com relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas imagens enquanto seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

As *policy images* são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). O *tone* é considerado pelos autores como fator crítico no desenvolvimento das questões, uma vez que mudanças rápidas nesses “apelos emotivos” da imagem podem influenciar a mobilização em torno de uma idéia. Os autores exemplificam este tipo de situação na questão nuclear norte-americana: enquanto a imagem predominante estava associada ao progresso econômico e científico, um *policy monopoly* existia em torno desta questão. No entanto, a partir do momento em que a imagem muda, focalizando as ameaças de segurança e degradação ambiental, o monopólio em torno desta questão se esgotou. Novas imagens podem atrair novos participantes

---

<sup>16</sup> Grifo do original.

(ou afastá-los), bem como criar oportunidades para promover questões (ou desencorajar outras).

Da mesma forma que Kingdon (2003), os autores entendem que condições políticas e sociais não se transformam, necessária e automaticamente, em problemas. Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução (Baumgartner e Jones, 1993, 27). A criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macro-sistema em torno de uma questão. Quando há um entendimento de que condições indesejadas são causadas por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto se as mesmas condições são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal e a questão tem grandes possibilidades de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de condições em problemas.

A disputa em torno do entendimento de uma política – ou da *policy image* – é considerada pelos autores como sendo elemento crucial na luta política. Os formuladores de políticas empenham-se na construção de imagens calculando os ganhos advindos da consolidação de um dado entendimento. No entanto, eles não têm controle sobre os impactos dessas imagens no sistema político. Também não exercem controle sobre as possíveis soluções que podem ser apresentadas para os problemas.

Os diversos estudos de caso desenvolvidos por Baumgartner e Jones (1993, 150-171) corroboram a idéia de Kingdon (2003) de que soluções e problemas percorrem caminhos diferentes. Os autores mostram também que a focalização de um problema não garante que uma solução específica seja selecionada: a conexão entre soluções e problemas precisa ser assegurada por um *policy entrepreneur* para que, desta forma, mudanças sejam produzidas na agenda. Neste processo, os autores chamam a atenção novamente para a importância da argumentação e da criação de um novo entendimento sobre uma questão:

“Policymaking is strongly influenced not only by changing definitions of what social conditions are subject to a government response (...) but also and at the same time by changing definitions of what would be most effective solution to a given public problem.” (Baumgartner e Jones, 1993, 29).

A *policy image* é central, portanto, tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções no modelo proposto pelos autores, devendo ser considerada no contexto institucional em que é desenvolvida. A autoridade para decidir sobre as questões pertence às instituições, o que os autores chamam de *policy venue*: “Policy venues are the institutional locations where authoritative decisions are made concerning to a given issue” (Baumgartner e Jones, 1993, 32). Algumas questões estão associadas à jurisdição de uma única instituição, enquanto outras podem estar submetidas a várias jurisdições ao mesmo tempo. Além disso, os autores mostram que, no sistema de governo norte-americano, as mudanças nas jurisdições de uma questão são bastante frequentes e envolvem também os níveis federativos. Dadas estas características, ao mesmo tempo em que os formuladores de políticas procuram assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, procuram também influenciar as instituições que têm jurisdição sobre essas questões. Uma instituição pode ser refratária aos argumentos desenvolvidos para dar suporte a uma política, enquanto outra instituição pode aceitar a imagem. A busca de arenas favoráveis para a difusão de problemas e soluções (*venue shopping*) e a criação de *policy images* estão, portanto, fortemente vinculadas.

Assim, nos subsistemas, prevalecem mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio, reforçada pela constituição de um monopólio de políticas, uma imagem compartilhada e *feedback* negativo (questões que não se difundem para além dos limites deste subsistema). As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum (*policy image*) sobre uma questão e criam monopólios (*policy monopolies*), limitando o acesso de

novos atores e restringindo o surgimento de novas idéias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, propostas de mudanças são desencorajadas pelo *feedback* negativo - pouco ganho dos atores políticos com relação aos investimentos - resultando em equilíbrio e mudança incremental.

Em alguns “momentos críticos”, o equilíbrio pode ser pontuado por períodos de rápida mudança. Esses momentos têm início quando a atenção a uma questão rompe os limites do subsistema e chega ao macro-sistema político (ou à agenda governamental, no modelo de Kingdon). Mudanças na percepção das condições (transformando-as em problemas), em eventos que focalizem atenção (*focusing events*), ou na opinião pública, por exemplo, podem levar uma questão de um subsistema para o macro-sistema. Ao contrário dos subsistemas, os macro-sistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes *policy images*) e *feedback* positivo: “Macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback” (Baumgartner e Jones, 1999, 102). Quando uma questão ascende ao macro-sistema, o subsistema, por sua vez, torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público a uma questão pode levar à introdução de novas idéias e novos atores naquele subsistema. Além disso, os “momentos críticos” podem estabelecer novas *policy images* e reorganizações institucionais (novas *policy venues*) que reestruturam o subsistema. Essas novas idéias e instituições tendem a permanecer no tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no subsistema que, após algum tempo, tende a voltar à estabilidade.

Temos, assim, no modelo de equilíbrio pontuado, uma explicação tanto para a estabilidade quanto para a mudança no sistema político, que enfatiza, ao mesmo tempo, o processo de *agenda-setting* e a dinâmica institucional na qual as idéias são geradas e difundidas.

#### 1.4 Similaridades e diferenças entre os modelos

Tanto o modelo de *multiple streams* quando o modelo de *punctuated equilibrium* compartilham muitas características com relação ao processo de *agenda-setting*. Ambos entendem que a definição de uma questão (*issue definition*), expressa numa imagem ou símbolo, é central ao estudo da formação da agenda. Com o conceito de *policy image*, Baumgartner e Jones (1993) enfatizam a definição da questão como a força que impulsiona a mobilização de atores previamente indiferentes, ocasionando mudança da agenda. A manipulação das imagens, com efeitos diretos sobre a mobilização de indivíduos e grupos, liga o equilíbrio dos subsistemas às mudanças repentinas no macro-sistema. Kingdon (2003), por outro lado, enfatiza as estratégias dos *policy entrepreneurs* na tentativa de capturar a atenção de indivíduos influentes no governo e nas comunidades em geral.

Kingdon (2003) denomina “eventos focalizadores” (*focusing events*) às imagens relacionadas a uma política. Fazem parte desses eventos crises, desastres, símbolos e a experiência pessoal dos formuladores de políticas. Baumgartner e Jones (1993) destacam os componentes empíricos e valorativos (*tone*) desses eventos. O processo de argumentação, a criação de histórias causais, utilização de números e estatísticas, são citados pelos autores como formas de representar problemas e, mais tarde, ligá-los a soluções.

Esta ligação entre problemas e soluções também é analisada pelos dois modelos aqui apresentados, que consideram não haver necessariamente um vínculo entre estes dois momentos. Vimos que, para Kingdon, a abertura de uma “janela” cria possibilidades de junção dos fluxos de problemas, soluções e políticas. O *punctuated equilibrium model* relaciona a definição de um problema a sua imagem (*policy image*) e ao seu contexto institucional (*policy venue*). Essas duas características são então ligadas à solução, num processo aparentemente menos fluído do que aquele imaginado por Kingdon.

Com relação à participação dos atores no processo de *agenda-setting*, os modelos reservam grande influência ao papel desempenhado pelo Presidente.

Tendo este ator a sua disposição recursos institucionais, organizacionais e de atenção pública, o modelo de *multiple streams*, como vimos, considera o Presidente como o ator de maior influência sobre a formação da agenda. Baumgartner e Jones, embora mais preocupados em mostrar a forma pela qual arenas institucionais (*policy venues*) se relacionam com imagens (*policy images*) e considerando a estrutura do Poder Executivo apenas como uma, entre as diversas arenas existentes, também afirmam encontrar no Presidente o ator com maior preponderância sobre o processo de *agenda-setting*: “No other single actor can focus attention as clearly, or change the motivations of such great number of those actors, as the president” (Baumgartner e Jones, 1993, 241). Assim, ambos os analistas do sistema político norte-americano destacam a influência presidencial no processo de formação da agenda.

Mudanças no governo são vistas por Kingdon (2003) como fatores que influenciam, no fluxo político, a mudança na agenda governamental. A eleição de novos membros para o Congresso e para os cargos eletivos do Poder Executivo, bem como a nomeação de altos funcionários e assessores nessas duas esferas criam condições para que algumas questões cheguem à agenda, ao mesmo tempo em que restringem outras. A visão de ciclos políticos como elemento crítico no processo de *agenda-setting* não é compartilhada por Baumgartner e Jones (1993). Embora os estudos conduzidos pelos autores apontem, em alguma medida, para a idéia de ciclos políticos, o modelo rejeita essa idéia devido ao “legado institucional” do processo de *agenda-setting*:

“As subsystems are created, new institutions are created that structure future policymaking and the influence of outside groups. These institutional changes need bear no resemblance to those that existed a generation or two previously because each involves a fresh definition of political issues (...) A punctuated equilibrium model of the political system differs dramatically from the type of dynamic equilibrium model implicit in any discussion of cycles.” (Baumgartner e Jones, 1993, 244-245).

Além das mudanças no governo, a questão jurisdicional é outro fator influente no fluxo político, segundo o modelo de *multiple streams*. Uma mudança dos limites de jurisdição pode levar a uma situação de imobilidade governamental, mas Kingdon (2003) avalia que essas disputas levam à inclusão de questões na agenda principalmente quando tratam de uma questão com grande apelo popular. Neste caso, a competição jurisdicional retoma outras forças já em ação. Vimos que a questão jurisdicional também é crítica no modelo de Baumgartner e Jones (1993), embora, diferentemente de Kingdon, os autores enfatizem o aspecto institucional (*policy venues*) na mudança da imagem de uma questão.

Alguns atores desempenham papéis muito diferentes nos modelos em análise. Os grupos de interesse, por exemplo, são considerados por Kingdon (2003) como um dos atores mais importantes fora da estrutura governamental. No entanto, sua atuação se dá mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda. Mesmo que atuem de forma positiva, Kingdon afirma ser difícil relacionar a emergência de uma questão na agenda exclusivamente à ação dos grupos de interesse. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante na definição de questões, especialmente quando essas questões afetam a opinião pública; determinam os termos do debate; e determinam *policy venues* (Baumgartner e Jones, 1993, 190). Analisando as políticas de pesticidas e tabaco, os autores concluem que grupos de interesse mobilizados podem formar uma coalizão de defesa (*advocacy coalition*) em torno de uma questão, atraindo novos atores e pressionando por mudanças na agenda: “Mobilization of interest groups appears to play an important role in determining policy images, venues and outcomes” (Baumgartner e Jones, 1993, 184).

A mídia é outro ator que recebe ênfases diferentes nos dois modelos analisados. Enquanto para Kingdon a mídia geralmente retrata as questões que já estão se movendo na agenda governamental, não tendo grande influência em sua estruturação, Baumgartner e Jones enfatizam a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo, e



também em mudar a atenção dos indivíduos de uma questão para outra. Mudanças na atenção também podem contribuir para conectar as diferentes *policy venues*:

“Venues are often tightly linked, and shifts in attention in one are likely quickly followed by shifts in others. The media help link all the other venues together, for they are the privileged means of communication, the way by which disjointed actors keep tabs on each other and on what they consider the ‘public mood’. These features help to explain why policy entrepreneurs have such incentives to influence what is presented in the media.” (Baumgartner e Jones, 1993, 107).

As principais características dos modelos de *agenda-setting* que fundamentam nosso estudo estão sintetizadas abaixo.

Quadro 1.1: *Agenda-setting* - Os modelos de Kingdon e Baumgartner/Jones

	<b>Kingdon Multiple Streams Model</b>	<b>Baumgartner e Jones Punctuated Equilibrium Model</b>
<b>Problemas</b>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p>

<p><b>Soluções</b></p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p> <p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macro-sistema.</p>
<p><b>Dinâmica político-institucional</b></p>	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>
<p><b>Atores</b></p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de leva-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
<p><b>Mudança na agenda</b></p>	<p>Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. <i>Policy entrepreneurs</i>, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo.</p>

Os modelos apresentam grandes similaridades, complementando-se em alguns pontos como, por exemplo, na análise da dinâmica institucional destacada por Baumgartner e Jones (1993), e ausente no modelo de Kingdon (2003). Ambos tratam do processo decisório numa perspectiva que podemos chamar de “pós-positivista”, enfatizando as idéias que movem soluções e problemas, tratadas de forma independente (sem relação de causa e efeito). Importante notar ainda que os dois modelos de *agenda-setting* aqui apresentados abordam tanto a ação individual – na figura dos *policy entrepreneurs* – quanto a estrutura (sistema político e subsistemas de comunidades), permitindo vislumbrar restrições e oportunidades de mudança.

As diferenças residem nas ênfases que os modelos depositam em determinadas características do processo. Estas diferenças podem estar relacionadas à metodologia aplicada pelos autores na condução de seus estudos. Enquanto Kingdon busca coletar dados por meio principalmente de entrevistas com a elite governamental, mas também através de estudos de caso, durante um período de quatro anos, Baumgartner e Jones codificaram centenas de artigos publicados pela mídia e audiências no Congresso relacionadas às políticas em estudo durante um período de quarenta a cem anos. De forma geral, os dois modelos são bastante pertinentes ao nosso objeto de estudo, auxiliando e instrumentalizando a análise do processo de *agenda-setting* na política de reforma administrativa brasileira.

### **1.5 Aplicação dos modelos: abordagem e metodologia**

Considerando nosso objeto de estudo – a reforma administrativa no governo Fernando Henrique Cardoso – e a orientação desta pesquisa – analisar a forma como esta política específica de reforma chega à agenda governamental – os modelos de *agenda-setting* aqui apresentados representam um importante ferramental analítico para a investigação deste processo. Os modelos nos auxiliarão a compreender por que as idéias em torno de políticas de reforma administrativa ganham prioridade, deixando de serem conduzidas de forma

fragmentada e estável, sendo “pontuadas” e ganhando espaço na agenda governamental. Também poderemos compreender por que o governo focaliza determinadas alternativas para lidar com essa questão em detrimento de outras. Os modelos permitirão, ainda, analisar a formação da agenda de políticas governamentais (*policy agenda*), com base na compreensão da forma pela qual problemas são definidos e alternativas são apresentadas, considerando a dinâmica política e institucional do governo Fernando Henrique Cardoso.

Em busca de uma estratégia metodológica que nos permita combinar e aplicar os conceitos desenvolvidos pelos modelos para a análise de nosso objeto de estudo, definimos cinco questões fundamentais a serem investigadas:

- (1) Como a reforma administrativa ascende à agenda governamental no início do governo Fernando Henrique Cardoso? O que acontece com esta agenda ao longo do primeiro (1995- 1998) e do segundo mandato (1999-2002)?
- (2) Quais as interpretações de problemas que moldam a política de reforma?
- (3) Quais alternativas foram selecionadas e como foram difundidas?
- (4) Qual a influência do contexto político e institucional para a formação desta agenda de reforma administrativa?
- (5) Como é feita a junção dos fluxos (problemas, alternativas e política)? Quais são os “momentos críticos” ou “oportunidades de mudanças” que se apresentam? Qual o papel do *policy entrepreneur* na junção desses fluxos?

Nosso esquema interpretativo emprega como eixo básico o modelo de *agenda-setting* proposto por Kingdon (2003), buscando compreender como a questão da reforma administrativa ascende à agenda governamental no início do governo Cardoso, por meio da análise da combinação dos fluxos de problemas, soluções e a interação destes com o fluxo político. Buscaremos investigar, durante o processo de reforma administrativa recente, como os problemas a respeito da administração pública brasileira são compreendidos e apresentados; como as alternativas propostas para a mudança da administração pública são geradas e selecionadas; e de que forma a dinâmica política e institucional cria o “solo fértil” para essas idéias. Para tanto, seguindo o modelo de Kingdon, organizaremos a

análise em torno de três categorias de variáveis: problemas, alternativas e política, organizados da forma que segue:

Quadro 1.2: Categorias de análise empregadas no estudo

<b>Problemas</b>
Definição e representação dos problemas
Produção de <i>policy images</i>
<b>Alternativas</b>
Geração e difusão das idéias nas <i>policy communities</i>
Produção de <i>policy images</i>
<b>Política</b>
Contexto político e institucional
Articulação dos atores políticos

Para analisar as duas primeiras categorias de variáveis (problemas e alternativas), o método de coleta de dados envolve a análise de documentos produzidos no período Fernando Henrique Cardoso.

A condução de entrevistas, principal método de coleta de dados empregado por Kingdon (2003, 231-240), não se mostra particularmente relevante para os objetivos da nossa pesquisa, uma vez que buscamos compreender a definição de problemas e soluções apresentadas pelos formuladores à época da elaboração e defesa da proposta de reforma. As entrevistas teriam grande valor metodológico para este estudo caso fossem conduzidas no início do período Cardoso e repetidas sistematicamente ao longo do tempo, como faz Kingdon em suas análises sobre o governo federal norte-americano. Para uma investigação em retrospectiva, consideramos que o instrumento que melhor traduz o momento inicial da reforma são as publicações elaboradas naquele período pelo governo, seja por meio de documentos oficiais ou de textos publicados pelos representantes das propostas de reforma.

Para nosso objetivo de pesquisa, também não consideramos relevante a análise dos efeitos da cobertura midiática sobre o tema na formação da agenda, como sugerem Baumgartner e Jones (1993, 253-258). A iniciativa de reforma administrativa não tem origem nas agendas pública ou midiática, mas sim na agenda de políticas governamentais (*policy agenda*). Empregamos, em nossa análise, artigos selecionados na mídia, mas esta seleção é orientada no sentido de privilegiar o movimento da agenda governamental para agenda pública/midiática, por meio da análise de textos em que integrantes do governo utilizam-se desses canais para definir e divulgar suas idéias a respeito de problemas e soluções sobre o Estado e a administração pública.

As publicações selecionadas para o estudo (vide Apêndice A) podem ser categorizadas em dois grupos: documentos públicos elaborados pelo Ministério responsável pela política de reforma administrativa (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE) e artigos publicados pelo ex-Ministro Bresser Pereira, durante o período compreendido entre 1995 e 2002. Este conjunto de textos representa uma amostra significativa sobre as principais idéias da reforma neste período. A análise desses documentos nos permite verificar a estratégia de interpretação da realidade brasileira naquele momento, expressamente comunicada por meio de valores e crenças a respeito de problemas e alternativas.

Para a análise destas publicações, o estudo será balizado pela identificação e observação das idéias a respeito de problemas e soluções. No modelo de Kingdon (2003), estas idéias são consideradas independentes, cada qual seguindo sua própria lógica no interior de fluxos distintos (*problems stream* e *policy stream*). Detalhando as categorias mais gerais de análise – problemas e alternativas – a partir dos modelos de Kingdon e Baumgartner/Jones, elegemos as seguintes variáveis para orientar nosso estudo:

Quadro 1.4: Esquemas interpretativos para a análise de “problemas” e “alternativas”

		CATEGORIAS DE ANÁLISE	
		Problemas	Alternativas
ESQUEMAS INTERPRETA- TIVOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eventos focalizadores e símbolos;</li> <li>• Utilização de indicadores;</li> <li>• Utilização de <i>feedback</i> governamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congruência com valores da comunidade e aceitação pública;</li> <li>• Difusão das idéias (<i>soften up</i>);</li> <li>• Utilização de estudos de viabilidade técnica.</li> </ul>	

Baumgartner e Jones (1993) compartilham com Kingdon o pressuposto de que problemas estão desconectados de soluções, sendo unidos por meio das *policy images*. *Policy images*, como vimos, são desenvolvidas com base em dois componentes: informações empíricas e apelos emotivos (*tone*). Estas imagens, portanto, representam a retórica argumentativa desenvolvida em torno de um programa de ação governamental, contribuindo tanto para a transformação de condições em problemas, quanto para a mobilização em torno de propostas. Em seus estudos, no entanto, Baumgartner e Jones não desenvolvem um conjunto de categorias analíticas para a avaliação dessas imagens. Por trabalharem majoritariamente com dados obtidos junto à mídia, os autores analisam as *policy images* com base na frequência de artigos relacionados a uma questão ao longo do tempo, e do *tone* empregado nessas coberturas, atribuindo valores aos apelos positivos, negativos ou neutros (Baumgartner e Jones, 1993, 253-257).

Apesar de não descreverem variáveis relacionadas a problemas e soluções, ao desenvolverem o conceito de *policy image*, os autores fazem referência ao trabalho de Deborah Stone (2002). Embora não se proponha a desenvolver um modelo de *agenda-setting*, a autora se debruça sobre as diferentes formas de definição de problemas no discurso de elaboração de políticas. A definição de

problemas, segundo Stone, envolve diferentes usos simbólicos da narrativa (narrativas de declínio, progresso, controle); aplicação de sinédoque, metáforas e outras figuras de linguagem; utilização de narrativas numéricas, baseadas em indicadores e dados estatísticos, dispostos de forma a reforçar concepções de problemas. Quanto às soluções, a autora mostra que as propostas de ação representam formas de exercer o poder e, neste sentido, as estratégias mais comuns consistem em indução, estabelecimento de regras, persuasão a respeito da versão de fatos, entre outras.

Desta forma, para as publicações elaboradas pelo Ministério e pelo ex-Ministro, procuraremos analisar a retórica (*policy image*) contida na argumentação sobre problemas e soluções. O conjunto de variáveis sugerido por Kingdon (2003) é extremamente pertinente a nossa análise. No entanto, uma vez que o autor desenvolve esse conjunto de variáveis para a aplicação de entrevistas, e tendo em vista que nossa fonte primária de dados consiste em publicações do período em análise, as considerações de Baumgartner e Jones (1993) e Stone (2002) podem nos auxiliar a trabalhar com a análise de conteúdo textual. Além disso, há uma correspondência bastante acentuada entre os conjuntos de categorias apresentadas por esses autores. Os indicadores, e os mecanismos de *feedback* governamentais mencionados por Kingdon como forma de ilustrar problemas, correspondem à análise de Stone sobre as “narrativas numéricas”. A forma como os eventos focalizadores e os símbolos, assinalados por Kingdon e Baumgartner/Jones, ajudam a delinear a concepção de problemas podem ser apreendidos por meio da análise das modalidades de narrativas empregadas nos textos. Assim, propomos o seguinte esquema interpretativo para a análise dos textos:



Quadro 1.5: Categorias de análise para as variáveis “problemas” e “alternativas”

<b>CATEGORIAS GERAIS</b>		
	<b>Problemas</b>	<b>Alternativas</b>
	Identificação da definição de problema	Identificação das propostas apresentadas
<b>CATEGORIAS ESPECÍFICAS</b>		
<b>ESQUEMAS</b>	<p><i>Eventos focalizadores e símbolos</i></p> <p>(1) Análise e identificação da estrutura narrativa (narrativas de declínio, progresso, controle, responsabilização, vitimização).</p> <p>(2) Análise e identificação do tipo de estratégia persuasiva (emprego de metáforas, sínecdoque, estabelecimento de relações causais).</p>	<p><i>Congruência com valores da comunidade e aceitação pública</i></p> <p>(1) Análise da estratégia persuasiva com relação à imagem da proposta;</p> <p>(2) Identificação da criação de vínculos entre a representação das soluções, questões técnicas e valores políticos.</p>
	<p><i>Utilização de indicadores e feedback da ação governamental</i></p> <p>(1) Análise da utilização da estratégia de mensuração como estratégia narrativa.</p> <p>(2) Análise da estratégia persuasiva e estabelecimento de relações causais baseada nessas categorias.</p>	<p><i>Congruência com valores da comunidade e aceitação pública</i></p> <p>(1) Identificação e análise da estratégia de difusão das propostas nas comunidades especializadas e junto ao público.</p>
<b>INTERPRETATIVOS</b>		<p><i>Utilização de estudos de viabilidade técnica</i></p> <p>(1) Análise da argumentação em torno da aplicabilidade das propostas.</p> <p>(2) Verificação do estabelecimento de vínculo entre propostas e problemas como estratégia para elevação do tema na agenda.</p>

A análise de textos e documentos, desta forma, permite a geração de indicadores para as duas primeiras variáveis deste estudo: problemas e alternativas. Mas há ainda uma terceira variável sob análise – a dinâmica política. Para o estudo desta questão, empregaremos outra abordagem metodológica: a análise de estudos de caso sobre a reforma administrativa e sobre o governo Fernando Henrique Cardoso.

Neste tópico, concentraremos nossa atenção na forma pela qual as seguintes variáveis, apresentadas por Kingdon (2003), com a introdução da variável sobre a questão institucional apresentada por Baumgartner e Jones (1993), influenciam na formação da agenda de reforma da administração pública, tornando o ambiente propício para as definições de problemas e soluções:

Quadro 1.6: Categorias de análise para a variável “política”

	<b>CATEGORIA GERAL</b>  <b>Política</b>
<b>CATEGORIAS ESPECÍFICAS</b>	Clima nacional ( <i>national mood</i> );  Mudanças no governo;  Forças políticas organizadas e sua participação;  Relação entre o contexto institucional (ministérios, jurisdições, estados) e a <i>policy image</i> .

Uma vez identificadas e analisadas estas três variáveis básicas – problemas, alternativas e fluxo político – procederemos ao estudo da forma pela

qual estes fluxos se reúnem, destacando a abertura das *policy windows*, ou oportunidades de mudança e a atuação de *policy entrepreneurs* durante o processo. Desta forma, será possível compreender como as variáveis sob análise se combinam, produzindo mudanças na agenda. Assim, no próximo capítulo, examinaremos o fluxo de problemas (*problems stream*) na formulação da política de reforma administrativa iniciada em 1995. Posteriormente, analisaremos o fluxo de alternativas e soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*), nos capítulos três e quatro, respectivamente. Ao final, no último capítulo, observaremos como estes três fluxos convergem, possibilitando ao tema da reforma administrativa ascender à agenda governamental. Faremos também uma discussão sobre a saída do tema da agenda, a partir de 1999, quando a dinâmica fundamental destes fluxos é alterada, provocando a saída da reforma da agenda.

## **CAPÍTULO 2**

### **DEFINIÇÃO DE PROBLEMAS NA POLÍTICA DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

#### **Introdução**

Uma questão central para a análise do processo de *agenda-setting* é a compreensão da forma pela qual um problema é definido. Os modelos que orientam nossa análise reservam especial destaque para a investigação da definição de problema na formulação de uma política governamental. Definir um problema envolve a transformação de condições – dinâmicas sociais geralmente já existentes, mas que não demandam ação governamental – em problemas que capturam a atenção governamental e que ensejam ações concretas, transformação operada por meio de processos simbólicos de representação. Condições se transformam em problemas por meio de mecanismos que estabelecem valores e comparações (Kingdon, 2003), e imagens que comunicam, de forma simples e direta, as idéias compartilhadas sobre uma política (*policy images*) (Baumgartner e Jones, 1993).

A partir da definição de um problema, as questões adquirem uma interpretação específica, focalizando a atenção em determinados aspectos de uma política, construindo uma explicação e estimulando a ação governamental. A revisão das estratégias de representação de problemas na política de reforma administrativa brasileira pode lançar luzes sobre um processo complexo na formulação de políticas públicas. Observar a forma como são definidos os problemas nos textos selecionados para análise, nos permite compreender como determinadas questões, dentro do universo de idéias ligadas à administração pública, se tornam importantes e passam a ocupar a agenda governamental. Podemos também analisar quais as *policy images* presentes no discurso de

reforma governamental e seu processo de construção, quais os valores, crenças, percepções compartilhadas sobre a administração pública brasileira.

Para tanto, este capítulo procura descrever brevemente a definição de problema presente nos textos para então analisá-las como elementos de representação simbólica da reforma. Nos textos publicados pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) e pelo então Ministro Bresser Pereira, o problema básico é definido como a “crise do Estado”, definição que ganha contornos mais precisos ao longo dos textos e documentos governamentais, sendo redefinida como “crise da administração pública” ou “crise do modelo burocrático” e, mais especificamente, “crise do modelo burocrático instituído pela Constituição Federal de 1988”. Partindo destas definições, analisaremos o processo de transformação de condições em problemas, procurando compreender de que maneira o fluxo de problemas (*problems stream*) se estrutura e constitui, para que, mais adiante, em conjunto com os demais fluxos, possamos explicar como a reforma administrativa ascende à agenda governamental durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

## **2.1 Definição geral do problema: a crise do Estado**

Desde os primeiros textos do governo Fernando Henrique Cardoso sobre a reforma da administração pública, constrói-se uma argumentação que busca definir o problema em torno do Estado brasileiro e da administração pública como sendo fruto de uma crise do Estado. Escrevendo em janeiro de 1995, logo após assumir o MARE, Bresser Pereira afirma que a crise do Estado é responsável pelas crises econômica e política brasileiras<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> “A Reforma do Estado”. Artigo publicado simultaneamente em *Correio Braziliense* e *O Globo*, em 11 de janeiro de 1995.

Em maio do mesmo ano, é publicada a primeira edição dos “Textos para Discussão”<sup>18</sup>, no qual Bresser consolida esta definição de problema que estaria presente em todo o debate sobre a reforma: a crise do Estado é o “problema fundamental do último quartel deste século” (Bresser Pereira, 1995-a, 04).

Esta definição do problema - a crise do Estado – pode ser considerada uma definição geral, uma vez que ela é desmembrada, tanto em documentos oficiais quanto em textos publicados pelo então ministro Bresser Pereira<sup>19</sup>, em três subitens, ou crises setoriais: uma crise fiscal, uma crise do modelo de intervenção do Estado na economia e uma crise da administração pública:

“A crise do Estado define-se como (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição das importações no Terceiro Mundo, e o estatismo dos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.” (Brasil, 1995, 15).

O tema da crise fiscal já vinha sendo desenvolvido por Bresser Pereira em vários estudos desde o início da década de 1990 (Bresser Pereira, 1992). Neste estudos, o autor apresenta a crise fiscal como sendo o produto final de um conjunto de desequilíbrios que teriam não apenas imobilizado o Estado, tornando-o incapaz de definir e implementar políticas econômicas, mas também transformado o Estado em obstáculo ao desenvolvimento. No plano econômico, são apontadas como causas principais da crise fiscal o déficit público, a insuficiência de poupança pública e a dívida pública (interna e externa). Concorreriam ainda para o agravamento destes desequilíbrios outros dois fatores,

---

<sup>18</sup> A série “Textos para Discussão” foi lançada pelo MARE em conjunto com a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), órgão vinculado àquele Ministério, em 1995, quando tem início o programa de reforma da administração pública.

<sup>19</sup> Uma síntese do pensamento de Bresser Pereira sobre a crise do Estado pode ser encontrada em “Crise do Estado e Respostas”, capítulo que introduz as reflexões do autor sobre a experiência da reforma brasileira (Bresser Pereira, 1998-e, pp. 31-46).

identificados como fenômenos *psicossociais*: a falta de crédito financeiro do Estado e a decrescente credibilidade dos governos (Bresser Pereira, 1992; Bresser Pereira *et. al.*, 1996). Esta abordagem, que culmina na recomendação de programas de estabilização macroeconômica e reformas orientadas para o mercado, apresenta grande semelhança com a abordagem que ficou conhecida como “Consenso de Washington”, como reconhece o próprio autor (Bresser Pereira, 1992)<sup>20</sup>.

A segunda crise setorial que define a idéia de crise do Estado nos documentos produzidos pelo MARE durante o governo Fernando Henrique Cardoso é o esgotamento do modelo de substituição das importações. Esta perspectiva afirma que o Estado, ao invés de atuar diretamente no desenvolvimento, deve estar centrado na regulação da ordem econômica. É importante ressaltar que os diagnósticos apresentados nos artigos de Bresser Pereira e nos documentos oficiais definem a crise do Estado como decorrência da falência do modelo de substituição de importações, em oposição a outras definições de problemas possíveis, como por exemplo, a abordagem da crise do Estado desenvolvimentista<sup>21</sup>.

Paralelamente à crise fiscal e à crise do padrão de intervenção estatal, o terceiro componente da crise do Estado manifesta-se no modelo burocrático de administração. Esta forma de compreender a crise do Estado é particularmente

---

<sup>20</sup> Observando as recomendações das grandes burocracias internacionais de coordenação da política econômica, como por exemplo, o Banco Mundial e o Tesouro Americano, além das recomendações dos ministros de finanças dos países centrais e presidentes dos bancos internacionais mais importantes, John Williamson (ver artigo “Reformas políticas na América Latina na década de 80”. *Revista de Economia Política*, vol. 12, n.º 1 (45), janeiro/março 1992, pp. 43-49) sistematizou este conjunto de idéias, cunhando o termo “consenso de Washington”. O “consenso” representa um conjunto de diagnósticos e recomendações específicas para a crise do Estado na América Latina, formulados ao longo da década de 1980, e que ficaram conhecidas como abordagem neoliberal.

<sup>21</sup> À perspectiva de Bresser Pereira, difundida nos documentos oficiais do governo Fernando Henrique Cardoso contrapõe-se, por exemplo, a abordagem de crise do Estado desenvolvimentista, tematizada por José Luís Fiori em *O Voo da Coruja: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista* (Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995). A definição de crise empregada por Fiori, fundamentada na crise do Estado desenvolvimentista, diverge das análises neoliberais, enquanto as idéias do Consenso de Washington se apóiam precisamente na crítica ao modelo de substituição de importações. Para uma reflexão sobre estas perspectivas, ver o texto de Lourdes Sola, “Estado, transformação econômica e democratização no Brasil”, in Sola, L. (org.). *Estado, mercado e democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (pp. 235-279).

ênfatzada nos textos oficiais, uma vez que esta interpretação da crise diz respeito diretamente às ações do MARE. Podemos considerar a “crise da administração pública” como uma definição mais específica sobre o problema geral da crise do Estado. Veremos como esta crise é representada a seguir.

## **2.2 A crise do Estado como crise da administração pública**

A crise da administração pública - um dos principais ingredientes da crise do Estado de acordo com as análises governamentais do período Fernando Henrique Cardoso - é abordada a partir de um referencial teórico sobre a própria administração pública e das relações entre esta teoria e as especificidades da administração pública brasileira. Esta perspectiva sobre administração pública é reiteradamente exposta em diversos textos publicados pelo MARE, e nos primeiros textos de autoria de Bresser Pereira, sendo posteriormente reafirmada em documentos oficiais (como o Plano Diretor). A interpretação presente nesses textos e documentos propõe uma visão linear da administração pública, definida a partir de três diferentes estágios sucessivos, “as três formas de administração pública”: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial.

Esta perspectiva toma como ponto de partida os “tipos ideais” de Weber (1974) sobre a administração patrimonialista e a administração burocrática, acrescentando a estes a administração gerencial, termo cunhado pelo próprio Bresser Pereira a partir da observação das idéias mais recentes sobre administração pública no plano internacional. Tomando as idéias de Weber como hipóteses concretas<sup>22</sup>, a teoria da administração pública apresentada pelo governo estabelece como momento inicial o modelo patrimonialista. O Plano Diretor

---

<sup>22</sup> O recurso aos tipos ideais é utilizado por Weber para ênfatizar “determinados traços da realidade até concebê-los na sua expressão mais pura e conseqüente, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis” (Cohn, 1982, 08). O tipo ideal não constitui uma hipótese, nem uma proposição, nem uma verificação da realidade: é um recurso puramente metodológico como advertiu o próprio Weber (1974).



descreve de forma bastante breve este modelo, qualificando-o como uma “excrecência inaceitável” na medida em que o mercado e a sociedade tornam-se distintos do aparato governamental, “momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes” (Brasil, 1995, 20)<sup>23</sup>. Para este novo momento, e “como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”, surge o modelo burocrático de administração pública (Brasil, 1995, 21). No Plano Diretor e nos demais textos publicados pelo MARE, encontramos uma descrição sintética do modelo burocrático, seguida por uma ênfase nas disfunções atribuídas a ele. Finalmente, o terceiro modelo que compõe a teoria da administração pública nos textos sob análise é denominado modelo gerencial<sup>24</sup>. Esta nova perspectiva tem sua gênese situada na segunda metade do século XX, tendo surgido para eliminar as disfunções do modelo burocrático no contexto da expansão das funções do Estado e da globalização econômica.

Inspirado na moderna administração das empresas, este modelo é considerado “um avanço” (Brasil, 1995, 21) com relação ao modelo burocrático. Por sua importância na argumentação em torno da reforma, voltaremos, mais adiante, à análise do modelo gerencial.

Este esquema teórico caracteriza a argumentação mais geral em torno da administração pública e orienta a definição de problema na reforma. A um modelo inicialmente patrimonialista, em que a administração pública é uma extensão do poder de grupos privilegiados, sucedeu-se um modelo burocrático, baseado nas normas legais, compatível com o capitalismo e a democracia. A este modelo burocrático são atribuídas as causas da crise da administração pública que, por sua

---

<sup>23</sup> Embora fundamental dentro da estratégia argumentativa adotada, a discussão a respeito do modelo patrimonialista é realizada de forma bastante sintética nos demais textos produzidos no período analisado. Os textos seguem a mesma estrutura, apresentando um parágrafo sobre o modelo patrimonialista, no qual são sintetizadas suas características principais, como “gancho” para introduzir as idéias o modelo burocrático. A este respeito, por exemplo, ver os textos de Bresser Pereira “Da administração burocrática à gerencial” (1996-b pp. 10); “Estratégia e estrutura para um novo Estado” (1996-a pp. 08-09 e também 1997-b, p. 10); “Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil” (1998-c, p. 09.)

<sup>24</sup> O termo “Administração Gerencial” é empregado, pela primeira vez, no final de maio de 1995, em artigo de Bresser Pereira intitulado “As Organizações Sociais”, publicado na *Folha de São Paulo* em 22/05/1995.

vez, é representada como um dos principais componentes da crise do Estado no Brasil.

A “teoria geral” da administração pública é então adaptada à história brasileira. Segundo a visão do governo entre 1995 e 1998, o modelo patrimonialista esteve presente na administração pública brasileira até os anos 1930, quando foi substituído pela administração burocrática (Brasil, 1995; Bresser Pereira, 1996-a; 1996-b, 1997-b; 1998-c; 1998-e). Sem aprofundar a análise das características do modelo patrimonialista brasileiro, os textos do período apresentam a emergência do modelo burocrático, num primeiro momento, como um progresso na gestão pública, refletindo a “emergência de um capitalismo moderno no país, com o quadro de aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado assume papel decisivo, intervindo pesadamente no setor de bens e serviços” (Brasil, 1995, 24-25). A introdução do modelo burocrático brasileiro é situada no governo Vargas:

“Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.” (Bresser Pereira, 1996-b, 12).

Por meio do DASP, foram desenvolvidas iniciativas de simplificação e racionalização de procedimentos, definição de métodos de trabalho, instituição da função orçamentária e dos mecanismos de compras governamentais, além da consagração do princípio do mérito profissional, por meio do estabelecimento de concursos públicos. No entanto, “tendo em vista as inadequações do modelo, a administração burocrática implantada a partir de 30 sofreu sucessivas tentativas de reforma” (Brasil, 1995, 25). As “inadequações” deste modelo burocrático, exploradas nos textos analisados referem-se, dentro do esquema evolutivo proposto, à dificuldade de superação do modelo de administração anterior: o patrimonialismo. “A crise do modelo burocrático de administração pública, que

foi introduzido no país nos anos 30, no governo Vargas, começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração” (Bresser Pereira, 1998-c, 08). Por outro lado, as “inadequações” são também apresentadas como endógenas ao modelo burocrático: “Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (Bresser Pereira, 1996-b, 11).

Seja pela dificuldade em romper com práticas patrimonialistas, ou por suas disfunções, o modelo burocrático é apontado como a principal causa da crise do Estado e da administração pública. Embora fundamental ao esquema interpretativo sobre o “problema” do Estado, tanto os documentos oficiais do período, quanto os textos de Bresser Pereira, não se aprofundam na discussão sobre a questão da burocracia estatal no Brasil. As breves análises sobre as disfunções burocráticas na administração pública brasileira são conduzidas, fundamentalmente, a partir do relato das tentativas de mudança, ou de reformas que buscaram romper com o modelo burocrático.

A principal reforma, citada na maioria dos textos analisados no período do Ministro Bresser Pereira, é a instituída por meio do Decreto-Lei 200, de 1967, “um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial do Brasil” (Brasil, 1995, 26). O Decreto, que instituiu a reforma administrativa do período militar, expandiu a administração indireta – autarquias, fundações, empresas públicas – e esta experiência é interpretada como uma forma de combate à rigidez burocrática da administração direta. No entanto, “a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou” (Bresser Pereira, 1996-b, 13). Este resultado, de acordo com os textos sob análise, se deve à criação de “ilhas de excelência” na administração indireta, ao mesmo tempo em que praticamente se abandonou a administração direta. À reforma do período militar, segundo o Plano Diretor, segue-se uma outra tentativa de mudança no modelo

burocrático, com a criação do Ministério da Desburocratização no início dos anos 1980.

Os textos do período destacam que estas duas experiências “rumo a uma administração pública gerencial” (Brasil, 1995) são interrompidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. No que diz respeito à administração pública, a Constituição, na avaliação do governo, representou um “retrocesso burocrático sem precedentes” (Brasil, 1995, 27). São apontados como principais indicadores deste processo a generalização do regime estatutário da administração direta para as fundações e autarquias, fato que garantiu estabilidade para todos os servidores civis, além da consolidação da aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição dos servidores. Na avaliação do governo Fernando Henrique Cardoso, com as alterações propostas pela nova Constituição,

“Geraram-se dois resultados: de um lado o abandono do caminho rumo a uma administração pública gerencial e a reafirmação dos ideais da administração pública burocrática clássica; de outro, dada a ingerência patrimonialista no processo, a instituição de uma série de privilégios, que não se coadunam com a própria administração burocrática.” (Brasil, 1995, 28).

Esta última análise é tomada como forma de sustentação de uma definição de problema mais específica: a crise do modelo burocrático deriva das modificações introduzidas pela Constituição de 1988. Dentro da perspectiva histórica adotada e da teoria da administração pública brasileira apresentada nos textos governamentais, caberia ao governo Fernando Henrique Cardoso a tarefa de equacionar a crise do Estado, e mais especificamente ao MARE, o desafio de extinguir definitivamente o modelo burocrático.

### 2.3 A transformação de condições em problemas

Temos, até aqui, procurado mostrar de que maneira os textos oficiais, bem como aqueles escritos por indivíduos diretamente ligados à formulação da política de reforma, têm expressado a idéia a respeito do problema que circunda o Estado e a administração pública no início do primeiro governo Cardoso. O problema – definido como “crise” - é localizado no interior do Estado brasileiro, mais especificamente na administração pública e seu modelo burocrático de gestão. Uma vez mapeadas as definições de problema salientadas pelo governo, procuraremos analisar de que forma esta definição é construída, ou seja, como as condições – situações sociais percebidas, mas que não ensejam ações governamentais específicas – são convertidas em problemas. Esta mudança no *status* de uma questão - de condição para problema - é fundamental para o entendimento do processo de *agenda-setting*, como assinala Kingdon (2003). Para o autor, condições são transformadas em problemas por meio de três mecanismos: eventos focalizadores (*focusing events*); indicadores e *feedback* governamental. Baumgartner e Jones (1993) também consideram a definição de problemas como questão central para o estudo do processo de *agenda-setting*. Para a compreensão da forma como condições são transformadas em problemas, os autores destacam a importância dos componentes empírico e valorativo na representação de um problema (*tone*). Para tanto, enfatizam a análise do processo de argumentação empregado, bem como a utilização de histórias causais e o emprego de números e estatísticas como forma de definição de problemas.

Em nosso estudo, devido ao fato de empregarmos como base para análise textos escritos - e não entrevistas, metodologia empregada por Kingdon - será bastante útil proceder à análise das linguagens simbólicas representadas por meio de narrativas, recurso analítico empregado por Baumgartner e Jones (1993) e também enfatizado por Stone (2002). Baseada nas idéias de Kingdon (2003) e outros autores do campo das políticas públicas, a autora desenvolve uma crítica à perspectiva racionalista do processo decisório. Contrária ao que chama de “projeto

racionalista”, Stone concentra sua análise na questão que considera fundamental à análise do processo político: a dinâmica das idéias, à semelhança do modelo desenvolvido por Kingdon (2003) e Baumgartner e Jones (1993):

“What I see as the essence of policy making in political communities [is] the struggle over ideas. Ideas are a medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and votes and guns (...). Ideas are at the center of all political conflict. Policy making, in turn, is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave.” (Stone, 2002, 11).

Os “eventos focalizadores” são, para Kingdon (2003, 96-98), um dos mecanismos pelos quais os problemas são definidos. Eventos como catástrofes e grandes desastres auxiliam na transformação de condições em problemas, focalizando a atenção do governo em determinadas questões. Estes eventos, sublinha o autor, podem ser também simbólicos: “Another variation on the focusing event is the emergence and diffusion of a powerful symbol. A subject is on the minds of important people anyway, and a symbol comes along to focus their attention” (Kingdon, 2003, 97). A análise simbólica proposta por Stone (2002) para o exame das narrativas representa uma importante ferramenta na compreensão desta dimensão ressaltada por Kingdon (2003). A utilização de indicadores e *feedback* governamentais, mencionadas por Kingdon como outra estratégia de definição de problemas é analisada por Stone como outra modalidade de narrativa: as “narrativas numéricas”.

Desta forma, utilizando o esquema analítico proposto pela autora, que busca apontar e estudar de que forma os problemas são representados e definidos por meio do estudo das narrativas, e dos mecanismos de definição de problemas apresentados por Kingdon (2003) e Baumgartner/Jones (1993), buscaremos, a seguir, compreender de que forma é operada a transformação de condições em problemas nos textos sobre a reforma da administração pública.

### 2.3.1 Representação simbólica da reforma

Para Stone (2002), a definição de problemas consiste numa representação estratégica de situações<sup>25</sup>. É uma representação porque toda descrição de uma situação prioriza um ponto de vista, entre vários outros possíveis. E é estratégica porque essa descrição é deliberadamente escolhida para promover um determinado curso de ação. A definição de problemas é, portanto, essencialmente política:

“Problems are defined in politics to accomplish goals – to mobilize support for one side in a conflict. To define an issue is to make an assertion about what is at stake and who is affected, and therefore, to define interests and the constitution of alliances. There is no such thing as an apolitical problem definition.” (Stone, 2002, 231).

Assim, a definição de um problema é realizada por meio de representações simbólicas, a partir das quais são oferecidas interpretações sobre um problema, ao mesmo tempo em que estas idéias são defendidas contra possíveis interpretações conflitantes.

No discurso político, existem diversas formas de representar estrategicamente um problema e cada uma dessas formas é entendida por Stone (2002) como uma linguagem específica. Para a autora, as duas linguagens mais elementares para definir um problema são as linguagens simbólicas e numéricas. Ao examinar a utilização de indicadores na definição de problemas, Kingdon (2003) estaria, dentro do esquema proposto por Stone, analisando uma modalidade de linguagem: a linguagem numérica. Por outro lado, a linguagem simbólica dos problemas assume a forma de narrativas; histórias com começo, meio e fim, vilões e heróis, envolvendo mudanças ou transformações. Além disso, a representação simbólica envolve também o emprego de figuras de linguagem

---

<sup>25</sup> Neste ponto, a autora confronta a perspectiva racionalista segundo a qual definir um problema consiste em identificar objetivos, e então elaborar uma análise cuidadosa sobre possíveis cursos de ação para atingi-los. “Problem definition”, diz a autora, “is never simply a matter of defining goals and measuring our distance from them. It is rather the strategic representation of situations” (Stone, 2002, 133).

(sinédoque, metáforas) e muitas vezes utilizam a ambigüidade, deixando espaço para múltiplos entendimentos de uma questão. “A symbol”, diz a autora,

“is anything that stands for something else. Its meaning depends on how people interpret it, use it, or respond to it (...). The meaning of a symbol is not intrinsic to it, but is invested in it by the people who use it. In that sense, symbols are collectively created.” (Stone, 2002, 137).

A partir dos textos selecionados em nosso estudo, é possível acompanhar o desenvolvimento dessas narrativas acerca da administração pública brasileira. O eixo narrativo básico desenvolve-se, como vimos, em torno da idéia de crise do Estado, que se desdobra em três crises específicas, entre elas a crise da administração pública. Esta representação da crise é narrada por meio de uma combinação de estruturas narrativas, como histórias de declínio, histórias de controle e histórias causais, como veremos a seguir.

### *2.3.1.1 Narrativas causais*

Uma das formas mais usuais para a definição de problemas e para a representação simbólica na política é o desenvolvimento de narrativas que procuram estabelecer relações causais. Estas narrativas têm como objetivo apontar as causas primárias para que um problema possa ser definido e apresentado de forma consistente. Neste sentido, as causas são entendidas como elementos objetivos, passíveis de análise e comprovação científica. Localizar as causas de um problema representa um recurso para o desenvolvimento posterior de alternativas para ação governamental que procurarão neutralizar o problema, modificá-lo ou mesmo eliminá-lo. Mais do que isso, localizar as causas de um problema permite atribuir responsabilidades: “to identify a cause in the polis is to place burdens on one set of people instead of another. It is also to tell a story in which one set of people are oppressors and another are victims” (Stone, 2002, 189).



A forma como os textos analisados definem o problema brasileiro – a crise do Estado – ilustra este recurso às narrativas causais. “Venho dizendo que a causa fundamental da crise brasileira e da crise latino-americana é a crise do Estado, desde 1987, quando a percebi com clareza”, diz Bresser Pereira (1995-a, 04). O recurso aos mecanismos causais é empregado ao longo dos textos produzidos pelo MARE, que procuram estabelecer claramente uma relação causal entre uma “crise generalizada” no Brasil e a crise do Estado (sendo a primeira causada pela segunda) e, esta, por sua vez, atribuída às crises fiscal, do modo de intervenção e, principalmente, do modelo burocrático de administração pública. A crise da administração pública também tem suas causas - o modelo burocrático - apontadas nos textos. Definir o problema como sendo o próprio modelo burocrático encoraja alternativas específicas, políticas que incidam sobre esta questão, tarefas atribuídas ao MARE. Por outro lado, definir o modelo burocrático como problema também permite apontar responsabilidades. A idéia de que a sociedade é vítima de procedimentos inadequados, ineficientes e custosos, gerados pelo sistema de administração vigente é enfatizada ao longo dos textos do período. Esta responsabilização foi recebida pelos servidores públicos (com exceção da alta burocracia) de forma bastante negativa, o que fez com que este grupo se tornasse um dos maiores opositores às mudanças defendidas pelo MARE.

De acordo com Stone (2002), existem quatro tipos de teorias causais frequentemente empregadas na representação de problemas, que variam de acordo com os graus de intencionalidade e propósito atribuídos às causas estabelecidas. A primeira versão – teoria das *causas acidentais* - é composta por narrativas que exprimem causas desprovidas de propósitos e intencionalidade: desastres naturais, catástrofes, momentos de “sorte” na vida de um indivíduo<sup>26</sup>. “This is the realm of

---

<sup>26</sup> Baumgartner e Jones (1993) discutem esta modalidade narrativa assinalando a importância da imagem de uma política. Quando a *policy image* está ligada a causas acidentais, há poucas chances desta questão chegar à agenda governamental, uma vez que não se espera por uma atuação governamental. Por outro lado, se a definição deste problema é alterada, mudando sua *policy image* em direção a uma representação na qual as causas são atribuídas à negligência governamental, por exemplo, a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda.

accident and fate. Politically, this is a good place to retreat if one is being charged with responsibility, because no one is responsible in the realm of fate.” (Stone, 2002, 190). A segunda versão para uma narrativa causal aparece sob a forma da teoria das *causas intencionais*. Neste tipo de argumentação, oposta à anterior, os problemas são atribuídos à ação humana, num esforço deliberado e intencional de causar efeitos perversos. A opção por este tipo de argumentação representa a posição mais ofensiva possível, dentro do modelo da autora, uma vez que a responsabilização é estabelecida de forma clara e direta. Uma terceira modalidade narrativa atribui igualmente as causas de uma política à ação humana, mas de forma indireta: são as teorias das *causas mecânicas*. Neste caso a ação, embora intencional, é desviada de seus propósitos originais pela interferência de outros indivíduos, de máquinas ou de procedimentos sociais “mecânicos”. Finalmente, o quarto tipo de narrativa causal – teoria das *causas não-intencionais* – é a história dos efeitos perversos gerados por políticas supostamente bem-intencionadas. Condições não-antecipadas que intervêm nas políticas, efeitos não previstos, ignorância quanto a questões relacionadas à política em questão, e mesmo omissão, são exemplos de interpretações relacionadas a este tipo de narrativa.

Estas teorias causais não são mutuamente exclusivas e são escolhidas estrategicamente para a definição de um problema. A análise dos textos governamentais permite evidenciar o emprego de diferentes explicações causais. Com relação à teoria geral da administração exposta nos textos, o modelo burocrático é inicialmente apresentado como uma evolução nos modelos de administração pública. Embora largamente criticado nos textos, sua introdução não é representada como uma ação intencional no sentido de causar um problema. Os textos procuram mostrar que o modelo burocrático vem, na verdade, resolver problemas engendrados pelo modelo patrimonialista: “[o modelo burocrático] surge como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista” (Brasil, 1995, 20-21). Neste contexto, ele não é retratado como problema, mas como solução. O problema do modelo burocrático é atribuído a dois fatores básicos. Do ponto de vista interno, o modelo burocrático carregaria consigo

contradições que terminariam por inviabilizá-lo, principalmente por basear-se em controles rígidos sobre os procedimentos administrativos:

“[no modelo burocrático] os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos de processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Por outro lado, o controle (...) transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. A qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes.” (Brasil, 1995, 21).

Por outro lado, outra argumentação presente nos textos aponta para a dinâmica histórica – o papel do Estado – e a inadequação do modelo burocrático frente às recentes transformações do Estado:

“A administração pública burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal (...) A administração pública gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial.” (Brasil, 1995, 21).

Desta forma, na crítica à administração burocrática, a questão central é definida como a ineficiência do modelo burocrático, seja pelas características próprias desse modo de gestão, seja pelos desafios colocados pelo “novo papel do Estado”.

O problema, no plano da teoria geral da administração pública, não é, portanto, causado de forma intencional, antes é apresentado como uma solução que se tornou ineficiente por suas próprias características, associadas às mudanças históricas. Na adaptação desta teoria geral ao caso brasileiro, no entanto, a narrativa procura apontar e estabelecer responsabilidades com relação à crise. Os textos iniciais, publicados entre 1995 e 1996, enfatizam a questão do “retrocesso burocrático” a partir da promulgação da Constituição de 1988. A argumentação básica consiste na idéia de que havia um esforço deliberado no sentido de superação do modelo burocrático instituído na “era Vargas” - traduzido principalmente nas experiências do Decreto-Lei 200 e nas tentativas de desburocratização da década de 1980 - esforços que “a Constituição de 1988 (...) ignorou completamente”. (Bresser Pereira, 1995-a, 8).

“Os constituintes e mais amplamente a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível incapacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que se começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico e que, portanto, não eram tão seguras contra o empreguismo (...) E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Agiram segundo um raciocínio linear semelhante ao daquele gênio da seqüência das ações administrativas para o qual seria, primeiro, completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.” (Bresser Pereira, 1995-a, 8-9).

Assim, o modelo burocrático é representado de duas formas diferentes nos textos analisados. Quando apresentadas suas características gerais, adota-se a explicação dos estágios (administração patrimonialista - administração burocrática - administração gerencial), e a introdução do modelo não é relacionada a intenções deliberadas de promover efeitos perversos. A argumentação, neste sentido, caminha por entre as teorias das causas mecânicas ou não-intencionais. Porém,

quando analisado no contexto brasileiro, a ênfase recai sobre o “retrocesso burocrático”, destacando a intenção dos “constituintes” e da “sociedade brasileira” (Bresser Pereira, 1995-a, 8) em barrar o surgimento do modelo gerencial, responsabilizando estes atores pelo problema: a crise do Estado e da administração pública. Embora estabeleça responsabilidades, esta posição não é necessariamente ofensiva: “sociedade” e “constituintes” são grupos difusos. Esta estratégia de definição do problema, no entanto, geraria intensa oposição de outro grupo de atores – os burocratas. Bresser Pereira destina uma grande parte de seus escritos, em especial artigos publicados em jornais, aos servidores públicos, procurando contornar os custos políticos de sua estratégia de representação do problema durante o início do primeiro governo Cardoso. “A reforma gerencial não é contra os burocratas, e sim contra a administração pública burocrática”, comenta o ex-Ministro com relação às frequentes críticas dos servidores públicos (Bresser Pereira, 1999-a, 20).

Em uma reflexão sobre a experiência de reforma, após a extinção do MARE, Bresser Pereira chama a atenção para a importância de uma “avaliação precisa” sobre as causas de um problema, ou de um “diagnóstico”. Diz ele:

“Uma reforma bem elaborada e competente depende de uma boa concepção ou um bom desenho. Este, por sua vez, será tanto melhor quanto mais preciso for o diagnóstico do problema e maior a competência jurídica e técnica dos reformadores. O diagnóstico básico estava claro para mim desde o início: a tentativa constitucional de 1988 de restaurar ou instaurar plenamente no país a administração pública burocrática havia sido um desastre. Com a desculpa de que o pior inimigo a ser combatido era o clientelismo, o serviço público tornara-se rígido e ineficiente, carecia de um sistema de incentivos e punições e sofria do excesso de regulamentos e procedimentos estritos.” (Bresser Pereira, 1999-a, 13).

Uma política, como afirma Bresser Pereira, depende tanto da estratégia de definição de problemas (denominado por ele como “diagnóstico”) quanto da fundamentação técnica e jurídica. Stone (2002) ressalta a importância da

legitimação das teorias causais, baseada, sobretudo, no sistema jurídico e em teorias científicas. De acordo com a autora, as relações causais estabelecidas na definição de problemas não são aceitas acriticamente, sendo importante a fundamentação teórica para sua legitimação:

“The political success of causal theories is constrained by two powerful social institutions for determining cause and legitimating claims about harms: law and science. (...). Not all battles over causal histories will be resolved in the court of law or science; but most significant ones will find their way into one or both of these forums.” (Stone, 2002, 203).

Nesta perspectiva, o sistema jurídico ajudaria a garantir autoridade formal para uma relação causal estabelecida, enquanto a ciência auxiliaria na construção do respaldo cultural. Os textos analisados neste estudo procuram legitimar as relações causais em ambas as frentes. No plano jurídico, as publicações do período procuram legitimar as proposta de reforma e atuar sobre definição de problemas<sup>27</sup>. Mas a argumentação sobre modelo de administração pública é construída sobre um dos pilares das ciências sociais: a teoria da burocracia de Weber. Outros autores, como Marx, Engels, Gramsci, Althusser, além de Nicos Poulantzas, Adam Przeworski, Theda Skocpol, Peter Evans e Norberto Bobbio são convocados por Bresser Pereira em sua análise sobre o conceito de Estado na ciência política, que originou o artigo “Estado, Aparelho de Estado e Sociedade Civil”, publicado pelo MARE, em 1995 (Bresser Pereira, 1995-b). Diversos textos publicados a partir de 1997 procuram, da mesma forma, legitimar a narrativa da crise a partir da perspectiva das ciências humanas, procurando também demonstrar a filiação teórica das idéias a respeito da reforma do Estado<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> A este respeito ver Modesto, Paulo. “Reforma administrativa e direito adquirido”. Textos para Discussão no. 5. Brasília, Enap, 1995 e Bresser Pereira. “Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos direitos republicanos”. Revista de Filosofia Política, vol. 1. Porto Alegre, UFRGS, 1997.

<sup>28</sup> Especialmente o texto “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, publicado nos *Cadernos MARE da Reforma do Estado* em 1997 e, no ano seguinte, na *Revista Lua Nova* (n.º 45, pp. 49-95). Este artigo de Bresser Pereira, exatamente por objetivar a legitimação de suas idéias por meio de autores de expressão no campo das ciências sociais levou à publicação de um texto crítico, que procura analisar o discurso do então ministro por meio da Teoria da Ação

Finalmente, o teste derradeiro para a aceitação de uma história causal é sua aceitação. “Causal histories need to be fought for, defended, and sustained. There is always someone to tell a competing story and getting a causal history believed is not an easy task” (Stone, 2002, 202). Bresser Pereira, como *policy entrepreneur* da política de reforma da administração pública, levou a relação causal entre crise do modelo burocrático e crise da administração pública e do Estado a diversos fóruns, por meio de artigos publicados na mídia, em revistas acadêmicas, além das publicações que se utilizam dos canais institucionais do MARE, difundindo esta representação particular do problema.

### 2.3.1.2 Narrativas de declínio

Além das narrativas causais, outra narrativa bastante comum na definição de problema é composta por histórias de declínio (Stone, 2002). Numa primeira versão deste tipo de narrativa, um momento inicial é destacado e caracterizado como extremamente negativo. Segue-se um segundo momento, no qual algumas mudanças promovem melhorias nas condições iniciais. Este processo é interrompido, dando origem ao terceiro momento, que corresponde à situação atual. O momento atual é retratado como potencialmente desastroso, ensejando uma ação enérgica e urgente.

A segunda versão da narrativa de declínio situa o momento inicial em condições altamente positivas, sendo estas crescentemente substituídas por acontecimentos negativos. Também neste caso, momento atual é caracterizado como negativo, a menos que algumas medidas sejam tomadas para reverter a situação. Em ambos os casos, a estratégia de definição do problema inicia-se com a descrição de um período anterior, representado como negativo, para então situar o momento atual na perspectiva de mudança positiva.

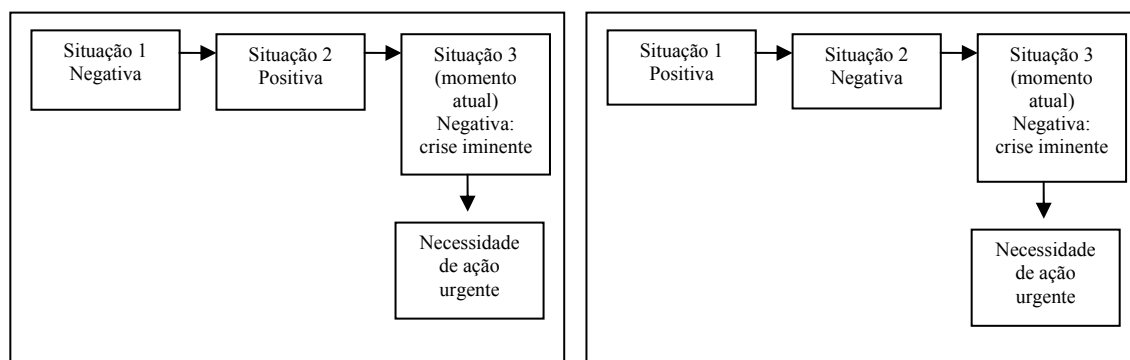


Figura 2.1: Narrativas de declínio

A análise dos textos selecionados permite evidenciar a aplicação de narrativas de declínio na construção da idéia de problema na política de reforma administrativa. A idéia da crise do Estado e, mais especificamente, a crise da administração pública é narrada por meio de uma reconstituição histórica que procura transformar uma condição percebida em um problema objetivo. Um momento inicial é fixado para a narrativa da crise, sendo este seguido por mudanças, que resultam num quadro atual bastante deteriorado, impelindo o governo a uma ação emergencial. Cada um desses momentos é caracterizado de forma valorativa (positiva ou negativa).

O modelo patrimonialista é representado como negativo, sendo entendido como fonte de corrupção e nepotismo (Brasil 1995, 20), clientelismo e fisiologismo (Brasil, 1995, 25). A este modelo, seguiu-se a administração burocrática. Esta, em raros momentos não é qualificada como negativa, principalmente quando comparado ao modelo patrimonialista<sup>29</sup>. No entanto, a representação dominante consiste em qualificar o modelo burocrático como negativo. O modelo é ineficiente, auto-referido, incapaz de voltar-se para os cidadãos (Brasil, 1995, 21), além de ser caro e lento (Bresser Pereira: 1996-a).

Na análise do caso brasileiro, os textos procuram construir a idéia de problema utilizando a narrativa de declínio. A um momento representado como negativo (administração patrimonialista), segue-se um segundo momento positivo

<sup>29</sup> Como destaca o Plano Diretor da reforma: “a qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos” (Brasil, 1995, 21).



(administração burocrática). No entanto, este segundo momento é rapidamente convertido de positivo em negativo tanto por seu fracasso em eliminar as características indesejáveis da situação inicial (exemplificada pela incapacidade do DASP em eliminar traços patrimonialistas), quanto pela geração de efeitos perversos. Seguem-se algumas tentativas de superação do modelo burocrático, caracterizadas como positivas (exemplificadas pelas reformas do Decreto-Lei/200 e das ações de desburocratização nos anos 1980). No entanto, esta situação positiva é novamente transformada em negativa (devido às mudanças efetivadas pela Constituição de 1988). A situação atual é representada da seguinte forma: “Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos” (Brasil, 1995, 29-30). Caberia ao governo, portanto, uma ação urgente para reverter esta situação negativa.

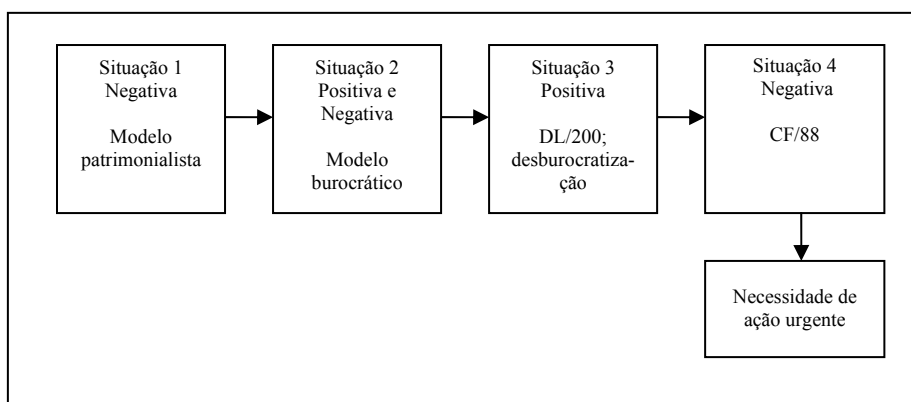


Figura 2.2: Narrativas de declínio nos textos analisados

A esta narrativa de declínio, que enseja a necessidade de ação por parte do governo, soma-se, na estrutura dos textos analisados, uma outra narrativa também bastante comum na estratégia de definição de problemas. Stone (2002, 141-142) denomina esta variação da narrativa de declínio como *stymied progress*: “The stymied progress story runs like this: in the beginning things were terrible. Then

things got better, thanks to a certain someone. But now somebody or something is interfering with our hero, so things are going to be terrible again”.

Este recurso narrativo é particularmente ressaltado em momentos em que os textos relacionam a definição de problema com o plano de estabilização macroeconômica. A idéia geral é que a crise econômica dos anos 1980 foi contida pelo Plano Real, a partir de 1994. No entanto, esta “conquista” está ameaçada pela crise do Estado. E, a menos que esta crise do Estado, traduzida, como vimos, nas crises fiscal, do modo de intervenção estatal e da administração pública seja superada, a ameaça de crise econômica estará presente. Assim, a estabilidade macroeconômica, alcançada pelo Plano Real só poderia se consolidar a partir do enfrentamento da crise do Estado e da reforma da administração pública.

No primeiro texto selecionado para análise, datado de janeiro de 1995, portanto logo após assumir o Ministério da Administração e Reforma do Estado, Bresser Pereira escreve um artigo intitulado “A Reforma do Estado”. Neste momento, a crise do Estado é narrada como fruto de uma sucessão de crises que se agravaram a partir dos anos de 1980 e que começam a ser superadas com o Plano Real, demandando ação imediata do novo governo para a manutenção da estabilidade econômica e da “reconstrução do Estado”:

“O Brasil, nestes últimos quinze anos, viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal (...). 1994 foi afinal o ano da grande virada; foi o sinal do fim da crise econômica, com o êxito do Plano Real; foi o marco da superação da crise política, com a eleição de Fernando Henrique, no bojo de um grande acordo nacional. Se a causa principal da crise foi a crise do Estado, a tarefa fundamental que inspirará o novo governo está clara: a reforma e a reconstrução do Estado<sup>30</sup>.”

---

<sup>30</sup> Bresser Pereira em “A Reforma do Estado”. Artigo publicado simultaneamente em *Correio Braziliense* e *O Globo*, em 11 de janeiro de 1995.

Esta mesma idéia parece também em outro artigo do mesmo ano, publicado em maio, nos “Textos Para Discussão”:

“Nos últimos quinze anos o Brasil viveu uma crise econômica sem precedentes. Crise que manteve a renda por habitante estagnada e elevou as taxas de inflação para níveis altíssimos. Em 1994, porém, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. Entretanto, não se imagine que a estabilização dos preços esteja consolidada, nem que o desenvolvimento esteja assegurado” (Bresser Pereira, 1995-a, 4).

Na apresentação ao Plano Diretor, o então presidente Fernando Henrique Cardoso confirma a importância da reforma para a manutenção da estabilidade: “A reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilidade e assegurar o crescimento sustentado da economia” (Brasil, 1995, 9).

Aplicadas ao processo político, as narrativas são representações de mundo, que têm como objetivo transformar condições em problemas. As narrativas de declínio conferem um caráter dramático a esta representação ao enfatizar uma tensão entre situações positivas e negativas. Transformam condições em problemas ao demandar ação urgente, ao formatar uma história em que a necessidade de mudança seja percebida como fato objetivo: “O primeiro requisito para o êxito de uma reforma é que ela responda a uma demanda social real (embora possivelmente oculta)”, diz Bresser Pereira (1999-a, 10). Criar a idéia de urgência e de “demanda real” são maneiras de transformar uma condição em problema. Caso a necessidade por mudança não seja percebida (“demanda oculta”) cabe aos formuladores de políticas representá-las de forma que o problema seja compartilhado. “A demanda existia”, continua o autor, “mas não estava clara para ninguém, não fazia parte da agenda política da nação e não fora um tema relevante na campanha presidencial de 1994” (Bresser Pereira, 1999-a, 10). Para afirmar a necessidade da mudança, o então ministro concentra seus esforços na divulgação da reforma em diversos fóruns, afirmando as narrativas que discutimos aqui sobre causas e difundido também as histórias de declínio.

Mais adiante, ao discutirmos a atuação de Bresser como *policy entrepreneur* da reforma, analisaremos as formas empregadas na divulgação das idéias.

### 2.3.1.3 Narrativas de controle

As narrativas de controle consistem em outra modalidade de representação simbólica de problemas (Stone, 2002). Neste tipo de narrativa, a situação atual é também representada como negativa. Mas o recurso estratégico consiste em afirmar que é possível controlar a situação, ao contrário de momentos anteriores, em que os problemas eram incontornáveis e a única saída possível reduzia-se a aceitá-los. “Stories of control offer hope, just as stories of decline foster anxiety and despair. The two stories are often woven together, with the story of decline serving as the stage setting and the impetus for the story of control” (Stone, 2002, 144-145).

Se ao modelo burocrático são atribuídas as causas fundamentais da crise (narrativa causal) e se a situação atual é retratada como potencialmente desastrosa, podendo inclusive comprometer a estabilidade macroeconômica (narrativa de declínio), cabe ao governo agir. E os textos analisados enfatizam que esta ação seria especialmente possível naquele momento, uma vez que a teoria administrativa revelava, mundialmente, um novo conjunto de técnicas - ou um novo estágio da teoria geral da administração pública: o modelo gerencial de administração.

Bresser Pereira argumenta que, para combater estas disfunções do modelo burocrático, surge nos anos 1970,

“Uma grande revolução na administração pública, particularmente nos municípios e condados norte-americanos – a revolução que “Reinventando o Governo” descreve. E aos poucos foram-se delineando seus principais contornos: uma administração descentralizada, baseada no pressuposto da confiança dos superiores nos subordinados e na responsabilidade assumida por estes, apoiada no controle dos resultados ao invés do controle dos

processos, e voltada para a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à população.” (Bresser Pereira, 1996-a, 8).

Em outro texto, publicado no ano seguinte, o então Ministro soma ao exemplo norte-americano as experiências do Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália: “É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas” (Bresser Pereira, 1996-b, 11).

Assim, embora este modelo não constitua propriamente uma novidade, no plano internacional, no contexto brasileiro a introdução da administração gerencial representava o “novo”:

“Lembro que quando apresentei o Plano pela primeira vez na Câmara da Reforma do Estado, Martus Tavares (...), então Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e hoje Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, disse que essa era a primeira proposta plenamente integrada e moderna para reforma a administração pública brasileira que havia visto.” (Bresser Pereira, 1999-a, 20-21).

Os textos analisados identificam alguns dos princípios do modelo gerencial na experiência da reforma promovida pelo Decreto-Lei/200, a “primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública” (Brasil 1995, Bresser Pereira, 1995-a; 1998-c, 11). No entanto, não havia, naquele momento, uma vinculação entre as propostas dos militares para a administração pública e o conjunto de medidas presentes no modelo gerencial, já em operação no contexto internacional. A reforma instituída pelo Decreto-Lei/200 embora aplicasse alguns dos princípios da administração gerencial na administração indireta, não rompe com o modelo burocrático no âmbito da administração direta. “Mas agora”, diz Bresser Pereira,

“já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla

delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados” (Bresser Pereira, 1999-a).

Desta forma, o modelo gerencial é apresentado como a ferramenta que permite ao governo controlar os efeitos indesejáveis do modelo burocrático. A idéia de que existe uma alternativa à administração burocrática e de que essa alternativa já é adotada com sucesso por diversos países está presente na grande maioria dos textos oficiais. Se a narrativa de declínio enfatiza a urgência de mudança, procurando difundir a idéia de que a reforma é necessária, a narrativa de controle começa a apontar para uma solução. Embora problemas e soluções percorram lógicas e caminhos distintos, a ligação entre estes dois fluxos, nos modelos de Kingdon (2003) e Baumgartner/Jones (1993), é fundamental para que um tema chegue à agenda governamental. Esta “costura” entre problemas e soluções tem início, na política de reforma administrativa, já nas primeiras publicações do período.

### 2.3.2 *Outros recursos de representação simbólica: metáforas, sinédoque e ambigüidade*

Além das narrativas, e geralmente aplicadas de forma conjunta com estas na definição de um problema, algumas figuras de linguagem são também utilizadas para auxiliar na transformação de condições em problemas. Este é outro aspecto da representação estratégica do problema, consistindo em recursos simbólicos para a interpretação das questões relativas à política em análise.

As metáforas são figuras de linguagem largamente utilizadas na definição de problemas. Metáforas implicam comparação, na medida em que empregam palavras para denotar um objeto ou uma idéia, e descrever outra. No entanto, mais do que estabelecer comparações para retratar uma situação, as metáforas atuam também no sentido de reforçar a necessidade de ação. “On the surface, they simply draw a comparison between one thing and another, but in a more subtle

way they usually imply a whole narrative story and a prescription for action” (Stone, 2002, 148).

Nos textos publicados entre 1995 e 1998, uma das formas básicas para a representação da administração pública é a metáfora de máquinas. O próprio Plano Diretor carrega em seu título essa idéia: Plano Diretor da Reforma do *Aparelho* do Estado<sup>31</sup>. A definição da expressão “aparelho do Estado” é apresentada logo no início do Plano Diretor, na seção de introdução: “Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)”. (Brasil, 1995, 16). A distinção entre Estado e “aparelho de Estado” é afirmada em seguida:

“O aparelho de Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território.” (Brasil, 1995, 16-17).

Esta distinção se faz necessária, no contexto do Plano Diretor, para a definição do problema presente na proposta de reforma: “A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania” (Brasil, 1995, 17). Desta forma, opera-se a restrição conceitual sobre o tipo de problema definido pelo Plano Diretor, restringindo ao “aparelho” o foco das análises.

---

<sup>31</sup> O emprego do termo “aparelho de Estado”, bem como sua distinção em relação ao conceito de Estado, remete aos clássicos do marxismo. Não nos aprofundaremos aqui nas origens do termo, ou no grau de aproximação entre as definições apresentadas no Plano Diretor e aquelas empregadas por Marx, Engels, Lênin e Althusser, uma vez que nossa preocupação reside na análise desta metáfora para a definição de problema na reforma da administração pública.

De uma forma geral, a metáfora da máquina é bastante explorada nas retóricas sobre as reformas administrativas. Ao comparar as formas retóricas empregadas nas reformas norte-americanas, March e Olsen (1989) mostram que uma das idéias mais freqüentes em discursos e publicações oficiais dos governos empenhados em mudanças administrativas é a idéia de máquina. Nessa concepção, a “máquina administrativa” é sujeita a desgastes, passível de intervenções intencionais para que seu desempenho seja aprimorado. Esta visão tem longa tradição, remontando aos estudos da “escola clássica” de administração. Para esta perspectiva, a principal preocupação da gerência se traduz na busca constante do aumento da eficiência e, para tanto, são necessários “ajustes” na máquina produtiva como, por exemplo, alterações no formato organizacional, nas rotinas e procedimentos de trabalho, nos mecanismos de incentivos apresentados aos trabalhadores. Comparar a administração pública a uma máquina é uma forma de garantir controle sobre ela: é possível alterá-la, aperfeiçoá-la; compreender seus mecanismos de funcionamento, entender seus efeitos e propor mudanças efetivas.

Assim, a aplicação da metáfora de máquina reforça os recursos narrativos explorados nos textos. Vimos que o problema é definido em termos do modelo burocrático de administração pública. Este modelo é representado como sendo um “aparelho”<sup>32</sup> ou uma “máquina estatal” (Brasil, 1995, 27), “máquina administrativa” (Brasil, 1995, 14;22;27) rígida, lenta, cara e ineficiente. Além da comparação, com claras conotações negativas, a metáfora aponta para a necessidade de ação: o abandono desta velha “máquina” burocrática e sua substituição por uma nova “máquina” gerencial, mais flexível, moderna e dinâmica.

Uma segunda metáfora largamente empregada nos textos analisados refere-se a idéias originalmente relacionadas ao campo de saúde e medicina. “Crise” e “diagnóstico” são metáforas que se encaixam nessa categoria. A idéia de

---

<sup>32</sup> O termo “aparelho do Estado” é mencionado, ao longo das 68 páginas do Plano Diretor, 57 vezes, excluídas as menções ao título do Projeto.



crise é originalmente empregada para designar alterações no curso de uma doença, geralmente representando um agravamento do quadro clínico. Metáforas deste tipo são comuns em narrativas de declínio, empregadas para simbolizar que algo está se deteriorando, deixando de ser saudável, afastando-se dos padrões considerados normais ou toleráveis.

A representação de uma situação como uma crise não apenas estabelece uma comparação com um quadro clínico, mas também reafirma uma necessidade de ação. A definição de problema presente nos textos analisados concentra-se na “crise” e abre caminho para a prescrição de “reformas”<sup>33</sup>. Afirmar a crise como problema constitui-se num recurso estratégico, em termos narrativos, para demandar mudanças, uma vez que a crise é apresentada como fato, como algo objetivo. Em “Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio”, Habermas faz uma interessante revisão histórica do conceito de crise, passando por suas aplicações na área da medicina, da filosofia clássica e mais recentemente, no campo das ciências sociais. Nesta análise, considerando que a crise sempre aparece vinculada a alguém que a sofre, o autor afirma: “conceber um processo enquanto uma crise significa tacitamente dar-lhe um significado normativo: a solução da crise concretiza uma libertação do sujeito colhido por ela” (Habermas, 1994, 12).

A argumentação presente tanto em documentos oficiais quanto nos textos de autoria do então ministro Bresser Pereira tem início na afirmação de que existe uma crise e, a partir de então, procura estabelecer relações causais para relacionar as diferentes crises apontadas – crise do Estado, crise da administração pública, crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise econômica dos anos 1980 – culminando na definição do problema como a crise do modelo burocrático. Apesar disso, diferentemente do tratamento reservado ao conceito de “aparelho”, os textos analisados não definem qual o conceito de

---

<sup>33</sup> Numa tentativa de defender-se das críticas às propostas da reforma para a universidade pública, Bresser Pereira recorre também a esta metáfora: “Quando um paciente está gravemente doente, é necessário pensar em curas radicais, que o salvem. Se, porém, o paciente não tiver nem consciência do seu estado, nem coragem para tomar o remédio recomendado, ele estará necessariamente condenado. Este é o caso da universidade federal brasileira”. “Contra a Oportunidade”. Artigo publicado na *Folha de São Paulo*, em 19 de agosto de 1995.

“crise” empregado. A crise é apresentada como um fato objetivo e em momento algum esta perspectiva é questionada ou discutida em maior profundidade.

Além da crise, outro termo proveniente do campo da medicina empregado na definição de problemas é “diagnóstico”. Nos textos oficiais, o diagnóstico é construído com base nas narrativas numéricas, como veremos na próxima seção. Este recurso, ao determinar os “sintomas”, prepara o caminho para ações específicas: o “tratamento” da crise, ou mesmo sua “cura”, definindo em termos cada vez mais precisos o problema percebido.

Uma outra metáfora empregada nos textos baseia-se na idéia de espaço. Metáforas desse tipo são comuns na definição de problemas e se referem a um espaço fixo que é preenchido em maior (congestionado, inundado, transbordante) ou em menor quantidade (vácuo, lacuna, vazio). A reforma do Estado é legitimada a partir deste tipo de comparação, principalmente por meio da idéia de uma “sobrecarga” de demandas sociais sobre um Estado já bastante “pesado”:

“A redefinição do papel do Estado é um tema de alcance universal nos anos 90. No Brasil, essa questão adquiriu importância decisiva, tendo em vista o peso da presença do Estado na economia nacional: tornou-se, conseqüentemente inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social. A reforma do Estado não é, assim, um tema abstrato: ao contrário, é algo cobrado pela cidadania, que vê frustradas suas demandas e expectativas.” (Brasil, 1995, 14).

Novamente, a metáfora além de estabelecer uma comparação, sinaliza uma recomendação: para um problema de “excesso”, a alternativa é a “redução”: redução das atividades desenvolvidas diretamente pelo Estado, do contingente de funcionários públicos e dos gastos públicos.

Outras metáforas recorrentes nos textos são ainda próprias do modelo gerencial: cidadãos são representados como clientes e consumidores de serviços públicos; a administração do Estado é vista como semelhante à administração de

empresas. Esta é retratada como moderna e eficiente, em oposição às mazelas da administração pública. Dentro desta lógica empresarial, os clientes são apresentados num patamar mais elevado do que cidadãos.

Desta forma, metáforas são recursos estratégicos, aplicados para reforçar a definição de problema presente nas narrativas, estimulando associações que legitimam e angariam apoio a uma determinada representação de uma situação. A administração pública é apresentada como máquina, pronta para ser ajustada. A crise é vista como ameaça à estabilidade do plano de estabilização macroeconômico, à legitimidade das instituições democráticas, à perspectiva de “um futuro melhor” (Brasil, 1996, 9-10). Gastos públicos são representados como excessos. A administração de empresas é apontada como exemplo de modernidade e eficiência e a sociedade seria muito melhor servida pelo Estado se este assumisse um caráter empresarial destinado a satisfazer seus clientes. Estas são caracterizações de uma situação entre muitas outras possíveis, resultado de uma opção estratégica de definição do problema.

Outra figura de linguagem utilizada para transformar condições em problemas é a sinédoque, que consiste em tomar a parte pelo todo. Da mesma forma que as metáforas, a sinédoque é uma estratégia de representação de problemas que tem como alvo caracterizar uma situação como objetiva. Nos textos sobre a reforma, a argumentação em torno do modelo gerencial também se apóia nesta figura de linguagem. “O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo” (Brasil, 1995, 24), representando uma “grande revolução na administração pública” (Bresser Pereira, 1996-a, 8). O modelo gerencial é apresentado como a mais nova forma de administração pública, adotada por diversos países, destinada a suceder, quase que de forma natural, o modelo burocrático. Tornando concretas as práticas da administração gerencial - uma vez que ela é a “realidade no mundo” - a idéia também expressa uma “necessidade” de ação. A administração gerencial é retratada como uma “revolução”, uma tendência “moderna”, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência”

(Brasil, 1995, 10) da qual o país não pode fugir se quiser se inserir no “mundo desenvolvido” (Brasil, 1995, 24).

Desta forma, a visão apresentada nos textos remete a um novo modelo universal de administração pública, representando uma tendência inexorável, uma “mudança de paradigma”. Nos primeiros textos publicados, a referência restringe-se à experiência norte-americana, enquanto nos textos subseqüentes expande-se a comparação com outros países nos quais o modelo gerencial provocou mudanças particularmente relevantes na administração pública. De fato, muitos autores citados ao longo dos textos oficiais consideram a adoção do novo modelo como um sinal de convergência internacional nos padrões organizacionais do setor público (Osborne e Gaebler, 1994; Barzelay, 1992; OCDE, 1996; Kettl, 1998). Esta interpretação sobre o modelo, no entanto, não é consensual entre os especialistas. Outras análises atestam a inviabilidade deste “paradigma global” (Lynn, 1996; Abrucio, 1997), uma vez que países engajados no processo de reforma, mesmo partilhando dos mesmos objetivos, têm aplicado os preceitos do novo modelo de uma forma diferenciada.

A interpretação do modelo gerencial como um modelo global e totalizante, no contexto dos textos analisados, tem como objetivo dar respaldo à proposta brasileira à partir das experiências desenvolvidas no contexto internacional. No entanto, ao apresentar o modelo como universal, elege como parâmetro experiências particulares, tomando a “parte” como representativa do “todo”, e assim representando o problema como sendo concreto e controlável.

Além das metáforas e da sinédoque, uma outra importante e freqüente estratégia de representação de problemas consiste na exploração da ambigüidade dos símbolos. Os símbolos, cujos significados são construídos socialmente, são por natureza ambíguos: um mesmo símbolo pode significar duas ou mais coisas ao mesmo tempo, representar coisas diferentes para pessoas diferentes, ou ainda significar coisas diferentes em diferentes contextos. Esta característica é válida para todas as formas de representação estratégica dos problemas: narrativas, metáforas, sinédoque e é precisamente devido a esta característica que a

representação simbólica é considerada importante na definição de problemas, reforçando idéias e influenciando determinadas interpretações das situações.

A ambigüidade, portanto, é uma característica dos símbolos. A exploração da ambigüidade presente nestes símbolos se constitui num recurso estratégico na formulação de políticas na medida em que esta ambigüidade ajuda a transformar questões individuais em coletivas. Uma vez que uma política pode ser mais de uma coisa, ao mesmo tempo, grupos com interesses contrários podem se unir; bases amplas de apoio para uma mesma política podem ser criadas; o processo de negociação pode ser facilitado, porque permite que oponentes defendam uma mesma política a partir de pontos específicos do projeto. Por permitir a transformação de questões individuais, ou de grupos específicos, em questões coletivas, a ambigüidade é considerada a “cola” da política. De acordo com Stone (2002, 157),

“Ambiguity enables the transformation of individual intentions and actions into collective results and purposes (...). As Charles Elder and Roger Cobb say, symbols provide the vehicle through which diverse motivations, expectations, and values are synchronized to make collective action possible.”

Na política de reforma da administração pública, a ambigüidade está presente todo o tempo. A própria definição de crise - fundamental na construção do problema - é ambígua. Alguns textos iniciam a análise definindo a crise do Estado como o problema concreto a ser combatido, outros textos partem diretamente para a crítica ao modelo burocrático. Outros ainda canalizam a idéia de crise especificamente para as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. O Plano Diretor aborda todos estes aspectos, conduzindo a idéia de crise de forma dedutiva, partindo do geral (crise do Estado) para o particular (crise do modelo burocrático), concentrando a definição de problema (em seção intitulada “diagnóstico”), nos dispositivos constitucionais, ensejando sua revisão.

A definição de problema mais frequentemente mencionada pelo governo coloca o modelo burocrático no centro da crise, sinalizando para a substituição deste modelo pelo gerencial, dentro do esquema evolutivo proposto nos textos. No entanto, ao mesmo tempo em que procura-se caracterizar os dois modelos e apresentá-los como radicalmente opostos, os contornos de cada modelo são explorados de forma ambígua. “A administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios” (Brasil, 1995, 21-22).

O modelo burocrático, largamente criticado em todos os textos por ser ineficiente do ponto de vista técnico e inadequado para o atual momento histórico, é mantido, afinal:

“É fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir a efetividade à administração pública” (Brasil, 1995, 24).

Assim, em algumas áreas específicas da administração pública (denominadas “núcleo estratégico do Estado”) seriam mantidos os mecanismos de gestão burocráticos, enquanto outros setores seriam administrados segundo os preceitos da administração gerencial.

A manutenção desta zona cinzenta entre administração burocrática e administração gerencial (afinal, o que é uma atividade estratégica?) representa uma ambigüidade no discurso que permite ao governo endereçar diferentes mensagens, por exemplo, ao grupo de servidores públicos, atores fundamentais à política de reforma. Eliminando algumas características do modelo burocrático como a estabilidade, principal crítica quanto ao “retrocesso burocrático” promovido pela Constituição de 1988, o governo suprime direitos constitucionais. Ao mesmo tempo, mantendo e aperfeiçoando alguns institutos do modelo

burocrático, principalmente o investimento na profissionalização dos servidores, acena-se aos servidores melhores condições de trabalho.

Ao núcleo econômico do governo, preocupado com a manutenção do plano de estabilização, a eliminação de mecanismos burocráticos, como a estabilidade, e a transferência de atividades para o setor privado consistem em incentivos para o apoio à proposta. Prefeitos e governadores também são atores mobilizados pelo discurso contrário à manutenção do modelo burocrático, uma vez que seriam potenciais beneficiários da flexibilização da Constituição.

Além de idéias ambíguas, alguns termos largamente empregados nos textos ensejam significados diferentes para grupos distintos. “Eficiência”, “performance”, “igualdade” são termos que representam diferentes significados para diferentes atores. O objetivo declarado da reforma é o aumento da eficiência na administração pública. Grosso modo, eficiência consiste em “fazer mais com menos”. O apelo dessa idéia é grande: quem se oporia a mudanças que visam tornar a gestão pública mais eficiente, capaz de produzir uma quantidade maior de serviços públicos com o mínimo de gastos? A ambigüidade a respeito da eficiência cresce na medida em que procuramos detalhar este conceito. Quem determina as metas, objetivos e padrões de eficiência de uma política? Como comparar múltiplos objetivos? Como diferentes padrões de eficiência são recebidos por diferentes grupos de beneficiários de uma política? Eficiência é uma idéia ambígua por natureza. Por sua dimensão simbólica, sua interpretação terá múltiplos significados dependendo do ponto de vista adotado.

A ambigüidade, portanto, é essencial à “costura” de uma proposta de política, permitindo agregar suporte a uma idéia porque diferentes grupos podem atribuir diferentes significados aos símbolos apresentados.

### *2.3.3 Narrativa numérica*

Condições também se transformam em problemas por meio de outro mecanismo: indicadores que capturam a atenção para uma situação específica.

Indicadores – que podem ser quantitativos ou qualitativos – não comprovam, por si só, a existência de um problema. Indicadores são representações sobre um estado de coisas e, a partir do entendimento acerca destes, os analistas podem interpretar tendências, mudanças nos padrões, associando narrativas para dar sentido aos indicadores, transformando condições existentes em problemas percebidos.

Demonstrar que existe um problema “real” para o qual uma solução pode ser apresentada é a preocupação fundamental dos participantes de um processo político (Kingdon, 2003). Essa demonstração pode ser feita por meio das narrativas, que empregam, como vimos, recursos de linguagem, ou das narrativas numéricas (Stone, 2002) que se utilizam fundamentalmente de medidas. Na transformação de condições em problemas, os indicadores numéricos são particularmente importantes: “The countable problem sometimes acquires a power of its own that is unmatched by problems that are less countable” (Kingdon, 2003, 93). Números são geralmente apresentados como se “falassem por si mesmos”, legitimando e reafirmando a definição de um problema. Na perspectiva adotada neste estudo, no entanto, números constituem também uma forma de interpretação da realidade, entre outras possíveis. Representar um problema com números implica em medir um fenômeno. Esta medição envolve decisões sobre o que contar e como contar; o que incluir e o que excluir; o que é válido ou não; o quanto é considerado “muito” e o quanto é entendido como “pouco”.

Neste sentido, números se aproximam das metáforas. Para medir, é preciso criar categorias, o que consiste em selecionar uma característica, afirmar uma semelhança entre uma situação e esta característica selecionada, e então ignorar tudo o que não compartilhe desta característica. Definidas as categorias, é possível estabelecer comparações, destacando similaridades e diferenças para retratar uma situação, como no caso das metáforas. “No number is innocent” diz Stone (2002, 167),

“for it is impossible to count without making judgments about categorization.

Every number is a political claim about where to draw the line. Projections,



simulations, and every other fancy manipulation of numbers all rest on the decisions about 'counting as' embodied in their numbers, so they, too, are claims about similarities and differences. And similarities and differences are the ultimate basis for decisions in public policy”.

As metáforas, como vimos, além de estabelecerem comparações para retratar uma situação, também reforçam a urgência de ação governamental. Indicadores numéricos também criam a “necessidade” de ação, convertendo condições em problemas, focalizando a atenção em determinada questão.

Nas narrativas analisadas, os números também exercem influência na definição do problema. As narrativas de declínio, em especial, utilizam indicadores numéricos para demonstrar que a situação está se tornando cada vez mais negativa. Este recurso aos indicadores numéricos tem como objetivo legitimar a história de declínio apresentada. Os próprios números são símbolos de precisão e objetividade, conferindo autoridade à narrativa, dando-lhe o caráter de “história verdadeira”.

O recurso aos números desempenha papel importante na estratégia de representação de problemas na política de reforma administrativa. Ao descrever sua experiência frente ao MARE, Bresser Pereira relata que sua primeira ação consistiu em definir o problema e, logo a seguir, levantar dados a respeito do serviço público brasileiro, tarefa, aliás, apontada pelo autor como bastante difícil, dada a “espantosa falta de dados a respeito. Não havia informações minimamente organizadas sobre o número de servidores públicos ou salários e sua evolução. Apenas sobre os totais dos custos envolvidos” (Bresser Pereira, 1999-a, 14)<sup>34</sup>.

Assim, os dados apresentados foram elaborados pela equipe do Ministério, responsável pela criação das categorias e do julgamento das “similaridades e diferenças” na representação da administração pública. O Plano Diretor é o primeiro documento do período a apresentar indicadores numéricos, contendo nove tabelas que procuram definir o problema em termos de pessoal. As tabelas

---

<sup>34</sup> A preocupação com os números passa a concentrar esforços no MARE, que criou um boletim estatístico mensal para acompanhar a evolução de gastos com a folha de pagamentos de servidores ativos e inativos.

estão reunidas em um tópico denominado “diagnóstico”<sup>35</sup> (Brasil, 1995, 29-47), e têm como objetivo localizar o problema no excesso de quadros funcionais e apontar para a “necessidade” de redução deste. São tabelas que apresentam a participação da folha de pagamento da União, Estados e Municípios no produto interno bruto (1970 a 1994); a evolução do número de servidores civis do Poder Executivo Federal (estatutários da administração direta, autarquias, fundações, além de funcionários das empresas públicas e sociedades de economia mista), numa série histórica que compreende o período de 1988 a 1995. Este recorte histórico apóia a definição de problema, uma vez que a crise do modelo burocrático é creditada ao “retrocesso” da Constituição de 1988. No texto que descreve a tabela afirma-se:

“Como resultado do retrocesso burocrático de 1988 houve um encarecimento significativo do custeio da máquina administrativa, tanto no que se refere a gastos com pessoal como bens e serviços, e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. Os dados das tabelas (...) confirmam claramente essa tendência pós-Constituição.” (Brasil, 1995, 29-30).

Outras tabelas relacionam as despesas de folha de pagamento com a receita (1982 a 1995). Estes dados são interpretados de forma a concluir que “a participação dos gastos com pessoal na receita da União vem apresentando uma tendência histórica crescente” (Brasil, 1995, 38). A idéia de expansão dos gastos é também “atestada” por uma tabela que mostra a participação de servidores ativos e inativos/pensionistas na folha de pagamento (1991-1995). A tabela aponta para uma evolução proporcionalmente maior nos encargos com inativos/pensionistas, do que com o pessoal ativo.

“Do ponto de vista fiscal, a situação se tornará insustentável (...) A reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e

---

<sup>35</sup> Esta seção do Plano Diretor tem dezoito páginas, numa média de uma tabela a cada duas páginas.

imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado” (Brasil 1995, 41).

Ainda na mesma linha de argumentação, outra tabela compara o benefício percebido por aposentados do serviço público federal e aqueles pagos pelo INSS, mostrando que os servidores recebem um valor 8,1 vezes maior do que os demais.

Um outro conjunto de tabelas focaliza a questão salarial no serviço público. São apresentadas tabelas com a evolução dos salários dos servidores (1989 a 1995); comparações entre salários pagos no setor público e no setor privado (para cargos executivos, de nível superior, nível técnico e operacional); além do perfil dos cargos comissionados na administração federal (DAS). Esta última tabela, sobre os cargos comissionados, é explorada por Bresser Pereira (1996-a, 19-23) para criticar o instituto da estabilidade, afirmar a inexistência de carreiras no setor público - “apenas entre os militares pode-se falar de carreira no Brasil” (Bresser Pereira, 1996-a, 21) - e defender o instrumento dos DAS como mecanismos estratégicos da administração gerencial. Em artigo publicado alguns anos mais tarde (Bresser Pereira, 1998-c e 1998-e), as tabelas sobre salários apresentadas inicialmente no Plano Diretor são atualizadas e novamente apresentadas para demonstrar que as distorções salariais se aprofundaram no período de 1989 a 1997, ao mesmo tempo em que o total de gastos com salários aumentou.

As tabelas aparecem também nos Cadernos MARE que tratam da questão da política de recursos humanos (MARE, 1997-c), sendo, neste caso, acompanhadas de outros números comparando o grau de escolaridade dos servidores federais e dos trabalhadores do setor privado e a distribuição de servidores de acordo com escolaridade. Estas tabelas destacam o fato de o servidor público possuir, em média, um nível de escolaridade superior ao do trabalhador no setor privado, embora não exista correspondência entre escolaridade e o perfil dos cargos ocupados. De forma complementar, outras tabelas são apresentadas contendo a quantidade e a distribuição dos servidores recrutados entre 1995 e 1997, bem como números relativos a treinamentos

efetuados pela Enap (Escola Nacional de Administração Pública) entre 1981 e 1997, destacando a elevação da quantidade de cursos de capacitação nos dois últimos anos analisados (1996 e 1997).

Os indicadores numéricos funcionam como narrativas, metáforas e símbolos que buscam converter condições em problemas e a aplicação deste recurso nos textos oficiais e de autoria de Bresser Pereira ilustra a estratégia de definição de problemas. As narrativas causais e de declínio estabelecem a crise do modelo burocrático como problema. Metáforas, ambigüidade e sinédoque reforçam esta concepção. A “narrativa numérica”, no entanto, especifica o que é a crise do modelo burocrático para a equipe reformadora: a crise se traduz no excesso de servidores públicos. Embora as duas modalidades de representação de problemas não sejam conflituosas, mas complementares, a definição do problema a partir dos números toma um caminho muito mais específico, apontando claramente para as soluções a serem advogadas.

#### **2.4 Considerações Finais**

A análise desenvolvida neste capítulo procurou examinar as formas pelas quais condições são transformadas em problemas (Kingdon, 2003) e quais as *policy images* que contribuem para essa transformação (Baumgartner e Jones, 1993). Para tanto, adaptamos as variáveis apresentadas por Kingdon (indicadores, símbolos, eventos focalizadores, *feedback*) para a análise textual, inserindo as categorias definidas por Stone (2002) para a representação de problemas. A “narrativa numérica” de Stone corresponde à variável “indicadores” apresentada por Kingdon como mecanismo de transformação de condições em problemas. As demais categorias de Kingdon - eventos focalizadores e símbolos (ou *policy images*, em Baumgartner e Jones) são analisados nas narrativas e nas figuras de linguagem apresentadas por Stone.

Desta forma, da análise dos textos governamentais publicados entre 1995 e 1998 e dos artigos de autoria do então ministro Bresser Pereira, podemos afirmar que a definição de problema é fortemente vinculada à idéia de crise. O discurso sobre a crise é construído em torno de três eixos básicos: “o problema é a crise do Estado”; “o problema é a crise do modelo burocrático”; “o problema é a crise aprofundada pela Constituição de 1988”.

Nos textos publicados pelo MARE (Apêndice A; item 1-a), a definição de problemas envolve, ao mesmo tempo, as três modalidades de crise acima mencionadas<sup>36</sup>. A relação apenas entre “crise do Estado” e “crise do modelo burocrático” figura em 9 dos Cadernos MARE da Reforma do Estado (Apêndice A, item 1-b)<sup>37</sup>. As edições dos Cadernos em que se esta relação é estabelecida, têm como tema central os projetos da reforma. Portanto podemos constatar que há um esforço no sentido de unir a definição de problemas às soluções propostas nos textos que apresentam projetos direcionados à adoção do modelo gerencial. Por outro lado, os textos que não mencionam a definição de problemas, (7 no total) não têm como foco as propostas, concentrando-se em questões internas ao MARE e à Administração Federal<sup>38</sup>.

Dos textos publicados por Bresser Pereira (Apêndice A; item 3) o formato mais freqüente de representação de problemas é a definição por meio da “crise aprofundada pela Constituição Federal de 1988”. Enquanto esta definição, nos textos do MARE só é apresentada acompanhada das demais interpretações da crise (crise do modelo burocrático e crise do Estado), nos texto de Bresser Pereira este recurso é empregado isoladamente em 16 diferentes textos. Uma forma de interpretar este dado é recorrer ao meio de publicação destes textos: são todos

---

<sup>36</sup> Esta definição de problemas é apresentada em 5 dos 8 textos, todos eles documentos oficiais (Plano Diretor, Exposição de Motivos Interministerial à Câmara e ao Senado, além do texto que transcreve a audiência pública de Bresser Pereira à Comissão Especial da Câmara e as discussões ali desenvolvidas). Os demais textos oficiais analisados não fazem menção ao problema: dois deles por consistirem em pequenas publicações de caráter explicativo, focalizando as soluções propostas pelo Ministério (“Reforma do Aparelho do Estado: perguntas e respostas” e “Reforma do Aparelho do Estado: uma síntese”), e um por se tratar de legislação (Emenda Constitucional nº 19).

<sup>37</sup> Cadernos números 1, 2, 4, 7, 9, 11, 12, 15, 16. O Caderno nº 3 não integra esta análise por já figurar no item Documentos Oficiais.

<sup>38</sup> Cadernos números 5, 6, 8, 10, 13, 14, 17.

artigos publicados em jornais, em que se estabelece a idéia de problema e também são apresentados argumentos para a defesa da reforma constitucional<sup>39</sup>. Portanto, são textos curtos e dirigidos a uma ampla audiência.

Na utilização de mais de uma versão da crise para definição para o problema, a relação mais frequentemente estabelecida por Bresser Pereira (Apêndice A; item 3) verifica-se no formato “crise do Estado” e “crise do modelo burocrático”, com 12 registros (4 em jornais e 8 na categoria “outros”), sendo seguida de textos em que a apresentação do problema incorpora as três versões da crise (crise do Estado; crise do modelo burocrático; crise aprofundada pela Constituição de 1988), com 8 registros (1 em artigos de jornal e 7 em “outros textos”).

Muitos textos do ex-Ministro destacam apenas uma das modalidades de crise. Além daqueles que se referem exclusivamente ao “retrocesso burocrático da Constituição de 1988”, a segunda idéia mais freqüente é a de crise do Estado que, apresentada isoladamente, figura em 5 textos (entre os quais 3 em jornais e 2 em “outros”). Finalmente, artigos que apontam o problema apenas para a crise do modelo burocrático perfazem um total de 4 publicações, todas elas em artigos de jornais. Note-se que não há nenhum texto no qual a relação entre crise do Estado figure ligada diretamente à crise aprofundada pela Constituição de 1988.

Assim, a definição de problema mais difundida relaciona a crise do Estado à crise do modelo burocrático de administração (21 ocorrências, sendo 12 nos textos de Bresser Pereira e 9 nas publicações do MARE). A segunda forma mais usual de definição de problema focaliza isoladamente a crise gerada pela Constituição Federal de 1988 (todas as ocorrências em textos de Bresser Pereira e em artigos publicados em jornais). Em terceiro lugar, aparece a definição que

---

<sup>39</sup> Dos textos de Bresser Pereira analisados neste estudo, 35 consistem em artigos de jornais e 19 publicações em revistas e acadêmicas, livros e capítulos de livros, além de textos apresentados na série “Textos para Discussão”, editada pelo MARE. Portanto, em quase metade dos artigos de jornais, a definição do problema empregada se refere à crise como efeito das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988.

envolve os três componentes da crise, com 13 menções nos textos analisados (8 em textos de Bresser Pereira e 5 em publicações do MARE)<sup>40</sup>.

Cada uma das definições específicas do problema é relacionada com as demais sempre a partir de narrativas causais. Para a legitimação dessas narrativas causais são empregadas teorias provenientes do campo das ciências sociais, e para a aceitação dessas relações, o papel de Bresser Pereira, como *policy entrepreneur* da reforma, é fundamental. Ao lado das narrativas causais, são também empregadas na construção do problema as narrativas de declínio, que têm como objetivo retratar uma condição como extremamente negativa e indesejável, afirmando uma necessidade de ação urgente. Desta forma, condições são convertidas em problemas, muitas vezes utilizando recursos dramáticos. Por fim, são também desenvolvidas narrativas de controle que, ao mesmo tempo em que delimitam o problema, demandam soluções. Para Kingdon (2003) e Baumgartner/Jones (1993), esta característica é imprescindível para que um tema tenha condições de ascender à agenda governamental, uma vez que a ligação entre soluções e a definição de problemas é essencial para que uma política sobreviva ao competitivo processo de *agenda-setting*.

Os textos analisados também fazem uso de figuras de linguagem, que nos permitem compreender as imagens representativas das idéias sobre a reforma (Baumgartner e Jones, 1993). Metáforas relacionadas a máquinas, à área de saúde e à idéia de espaço e ao modelo empresarial de gestão pública configuram e comunicam os valores básicos da reforma. O emprego de sinédoque, da mesma forma como nas narrativas de controle, é utilizado para “colar” problemas e soluções. A ambigüidade, que percorre todos os textos, é explorada para difundir a definição de problema, direcionando o discurso a diferentes audiências ao mesmo tempo, abrindo espaço para a obtenção de apoio de grupos distintos. Os indicadores, assim como as metáforas, estabelecem comparações e reafirmam a demanda por ação governamental na direção de uma condição transformada em,

---

<sup>40</sup> O Apêndice B sintetiza esta análise da definição de problemas nos textos.

problema. Nos textos analisados, torna-se evidente que o recurso aos indicadores apóia a narrativa de declínio e também apontam para a “necessidade de ação”.

Assim, o fluxo de problemas define estrategicamente a questão da reforma da administração pública e estabelece os termos do debate. Para compreendermos a chegada da questão da reforma à agenda governamental, no entanto, é preciso analisar também o fluxo de soluções e o fluxo político e buscar compreender como estes três fluxos são unidos. No próximo capítulo, abordaremos o segundo fluxo do modelo de Kingdon: as alternativas e soluções propostas para a reforma da administração pública.



## CAPÍTULO 3

### SOLUÇÕES E ALTERNATIVAS PROPOSTAS PELA REFORMA

---

#### Introdução

Nos modelos de *agenda-setting* empregados neste estudo, a definição de problemas é fundamental para a ascensão de um tema à agenda. Da mesma forma, a geração de alternativas (soluções) também se constitui num fator essencial para o estabelecimento de uma questão na agenda governamental. Problemas e soluções, como vimos no primeiro capítulo, constituem fluxos independentes, dotados de lógica e dinâmica própria.

Neste capítulo, discutiremos algumas questões relacionadas às soluções apresentadas para a reforma da administração pública brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Com base nos modelos de *agenda-setting* que fundamentam nossa análise, concentraremos nossa atenção na forma como as principais idéias a respeito de soluções são representadas no debate, e não especificamente na busca das origens das idéias propostas<sup>41</sup> ou no detalhamento de seu conteúdo<sup>42</sup>.

Desta forma, nosso objetivo consiste em observar a maneira pela qual as questões a respeito das soluções são definidas e representadas, como essas idéias circulam nas comunidades especializadas, bem como a forma de difusão das soluções para a mídia, funcionários públicos, políticos e a sociedade em geral.

---

<sup>41</sup> A investigação sobre as origens das propostas de reforma adotadas no governo Fernando Henrique Cardoso tem remetido ao movimento chamado “nova administração pública” (*new public management*), também denominado “gerencialismo”, “governo empreendedor”, “modelo gerencial de administração pública”, ou “modelo pós burocrático”. Sobre a relação entre o modelo da “nova administração pública” e as soluções propostas pelo MARE, ver Abrucio (1997) e Capella, (2000). A “nova administração pública” é composta por um conjunto heterogêneo de diretrizes que têm fixado os parâmetros para as reformas administrativas em diversos países. Uma discussão sobre a origem dessas idéias, que chegam ao Brasil trazidas por Bresser Pereira pode ser encontrada em Ferlie (1999); Gruening, (2001); Kettl, (1998), Lane, (2000); Lynn (1996); Pollitt e Bouckaert (2000).

<sup>42</sup> Para análise do conteúdo das reformas propostas, uma boa referência são os artigos analisados por Abrucio e Pó (2002), além dos textos publicados especificamente sobre programas da reforma nos *Cadernos Mare*.

### 3.1 Soluções apresentadas

Nos primeiros meses de 1995, foram desenhadas as soluções e alternativas para a política de administração pública brasileira que orientariam a proposta de reforma. Estas soluções são reunidas e apresentadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), documento que seria utilizado para difundir tanto a definição de problemas, como vimos no capítulo anterior, quanto as principais idéias a respeito da política de administração pública.

A solução apresentada pelo Plano Diretor, e reiterada nos documentos oficiais, bem como nos artigos analisados, consiste em apresentar o modelo gerencial de administração pública como superior ao modelo burocrático. Partindo da premissa de que existe um modelo burocrático em plena vigência na administração pública brasileira, e considerando este modelo extremamente ineficiente (definição de problema), o modelo gerencial é selecionado como alternativa a ser adotada. A mesma definição de problema – o modelo burocrático – poderia levar os formuladores da política de reforma a adotar outras alternativas, que não o modelo gerencial, como, por exemplo, o aperfeiçoamento do próprio modelo burocrático. A opção do governo Fernando Henrique Cardoso, no entanto, delimita a solução ao modelo gerencial, qualificado como “flexível e eficiente” (Brasil, 1995, 19); “explícita e diretamente voltado para o interesse público” (Brasil, 1995, 23); “centrado em resultados, na competição administrada e baseada na avaliação do desempenho” (Brasil, 1995, 70).

Assim, como exposto no Plano Diretor, “A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (Brasil, 1995, 24). Para tanto, foram elaborados diversos projetos pelo MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), órgão especialmente criado para conduzir o processo de reforma da administração pública. Estes projetos são reunidos em torno de duas dimensões: uma de caráter institucional-legal e outra relacionada às questões culturais e de gestão.

As soluções apresentadas com relação à dimensão institucional-legal envolvem mudanças constitucionais, além de alterações na legislação infraconstitucional. Estas propostas, como veremos na próxima seção, são apresentadas e defendidas como mecanismos para introduzir o modelo gerencial na administração pública brasileira. As propostas relacionadas à dimensão cultural e de gestão envolvem projetos como o das Organizações Sociais, Agências Autônomas, entre outras, também destinadas à implantação do modelo gerencial.

### *3.1.1 Dimensão institucional-legal*

Embora a revisão constitucional esteja definida no Plano Diretor como um dos principais projetos de reforma, ao longo dos primeiros meses do ano de 1995 circulavam, no âmbito do Poder Executivo, duas estratégias diferentes: uma solução baseada na edição de um conjunto de medidas provisórias direcionadas à extinção de órgãos do governo federal, demissão de funcionários públicos e transferência de atividades da União para Estados e Municípios, defendida pelo então ministro José Serra (Planejamento); e outra solução que propunha mudanças por meio da revisão de dispositivos constitucionais, visando sobretudo flexibilizar a estabilidade do funcionalismo público e permitir a demissão por insuficiência de desempenho e excesso de quadros, proposta por Bresser Pereira (MARE) e apoiada pelo ministro Pedro Malan (Fazenda), além de Clóvis Carvalho (Gabinete Civil) e Eduardo Jorge (Secretaria-Geral da Presidência). Embora as duas propostas sinalizassem *fi*ns bastante semelhantes, as diferenças concentravam-se nos *meios*. Ao final do embate entre estas duas perspectivas de ação, o governo decide apoiar as soluções apresentadas por Bresser Pereira, entendendo que a opção pelas medidas provisórias poderia comprometer a aprovação das reformas previdenciária e tributária, já em tramitação no Congresso<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> “FHC desiste de reforma ampla do Estado”. *Folha de São Paulo*, 15 de agosto de 1995.

A estratégia de revisão constitucional pode ser caracterizada como uma “desconstrução” da Constituição Federal de 1988, principalmente nas questões relativas ao funcionalismo. Como relata Bresser Pereira (1999-a, 15):

“Comecei com o artigo 37, seus itens e parágrafos. O processo era simples: corte este item, deixe esse outro, corte mais aquele, e assim por diante. Continuei dessa forma durante cerca de uma hora. Desconstitucionalizar era simples, direto. Seria mais simples ainda eliminar todo o capítulo sobre a administração pública. A maioria das constituições não incluem um capítulo sobre o assunto”.

Para o governo, a estratégia da desconstitucionalização é extremamente atraente. A transferência de matérias para legislação complementar facilita a aprovação das medidas propostas, uma vez que o *quorum* exigido é de maioria absoluta (e não de três quintos, com dois turnos na Câmara e no Senado, como no processo de emendas constitucionais). Por meio da desconstitucionalização, a ação do Legislativo é amortecida, abrindo um grande espaço para o arbítrio do Poder Executivo. No entanto, a experiência do governo com a reforma da Previdência, iniciada meses antes da administrativa, indicava que a estratégia da desconstitucionalização não era vantajosa do ponto de vista político. A reforma da previdência social, que ampliava o escopo da ação do Executivo na matéria, provocou intenso debate na Comissão Especial da Câmara, culminando em alterações substanciais no conteúdo proposto pelo governo federal. Além disso, o aumento do poder discricionário do Executivo resultaria num embate direto com os servidores públicos, principalmente aqueles localizados nos escalões inferiores, os maiores afetados pela reforma administrativa. Bresser Pereira adota, então, outra estratégia: construir uma fundamentação em torno das propostas, sistematizando as medidas num documento que denominaria Plano Diretor:

“É fácil desconstitucionalizar, mas não vai dar certo (...) Se eu continuar nesta direção, os parlamentares vão dizer que o governo está pedindo um cheque em branco. E eles simplesmente não vão aprovar a reforma. Decidi,

portanto, interromper meu trabalho e começar tudo de novo, a partir de uma nova premissa: em vez de desconstitucionalizar, escreveria o mais claramente possível as mudanças que eu queria (...). A tarefa era inteiramente diferente e muito mais complexa. Demorou cinco meses para ser completada.” (Bresser Pereira, 1999-a, 15).

Assim, a tramitação das duas reformas propostas anteriormente – da previdência e da área tributária – serviu como experiência para que o governo reavaliasse a estratégia de apresentação de reformas constitucionais para o Congresso (Melo, 2002). A proposta de revisão constitucional ao capítulo da administração pública foi elaborada pelo MARE e levada para discussão no Congresso, num processo que demandou trinta e quatro meses de tramitação até sua aprovação final<sup>44</sup>. Durante este período, as emendas estiveram em discussão na Comissão de Constituição e Justiça (por um período de 56 dias) e posteriormente na Comissão Especial (durante 331 dias). Ao contrário da proposta de reforma da previdência, iniciada anteriormente, a reforma administrativa foi intensamente discutida e negociada em ambas as comissões, sendo modificada 58 vezes antes de sua apresentação formal ao Congresso.

Na Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR), a proposta de emenda constitucional esteve em discussão entre 29 de agosto de 1995 e 25 de outubro do mesmo ano. Neste período, contrariando as expectativas do governo, o relator designado, Deputado Prisco Vianna (PPB-BA) emitiu parecer modificando substancialmente o projeto enviado pelo Executivo, além de atestar inconstitucionalidade em diversos artigos da proposta. O parecer gerou um

---

<sup>44</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece o ritual para projetos de emendas constitucionais que envolve os seguintes trâmites: (a) análise da admissibilidade da proposta pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação (CCJR); (b) caso a CCJR considere o projeto admissível, o Presidente da Câmara designa uma Comissão Especial (CE); (c) a CE examina a proposta e vota um parecer; (d) o parecer é publicado e encaminhado ao Plenário da Câmara, juntamente com as emendas constitucionais; (e) O Plenário vota em dois turnos, sendo necessária para a aprovação, a maioria de 3/5 dos votos em cada um dos turnos; (f) uma vez aprovado, o projeto segue para o Senado, onde o trâmite se desenrola de forma semelhante ao da Câmara; (g) caso haja propostas de emendas ao projeto aprovado pela Câmara, os trâmites se repetem para examinar e votar as emendas do Senado; (h) o projeto final é votado e promulgado em sessão conjunta das duas casas do Congresso.

intenso debate entre o governo e a CCJR. Após intensas negociações com a bancada de apoio do governo, discussões jurídicas sobre a possibilidade de a CCJR introduzir emendas ao projeto original, além da mobilização dos governadores, os quais assinaram uma moção na qual manifestavam seu apoio à reforma, as propostas de emendas constitucionais foram encaminhadas para a Comissão Especial.

A Comissão Especial, tendo como presidente o Deputado João Mellão Neto (PFL-SP) e o Deputado Moreira Franco (PMDB-RJ) como relator, examinou as emendas constitucionais de novembro de 1995 a outubro de 1996. Durante este período, uma série de Audiências Públicas foram realizadas, para as quais foram convidados o ministro Bresser Pereira, governadores de estado, acadêmicos, dirigentes sindicais, presidentes de instituições públicas e privadas e altos funcionários públicos<sup>45</sup>. Ao longo dos debates na Comissão, o texto original sofreu alterações, incorporando dispositivos não previstos anteriormente. As emendas<sup>46</sup> foram discutidas e aprovadas, bem como o parecer com o substitutivo do relator e os destaques.

O substitutivo chegaria ao Plenário da Câmara para votação em primeiro turno no início de abril de 1997. As discussões concentraram-se em torno das questões relativas à estabilidade, fixação de tetos de remuneração, e da eliminação da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único. A reforma administrativa é aprovada em primeiro turno na Câmara, com apenas um voto a mais do que o mínimo necessário (309 votos favoráveis, 181 contrários e 5 abstenções). No

---

<sup>45</sup> No total, participaram das Audiências Públicas quarenta e um conferencistas, sendo no mínimo três convidados por sessão. Os temas debatidos foram: Reforma do Estado – apresentação do projeto pelo Ministro Bresser Pereira (07/12/1995); Perfil do novo serviço público (13/12/1995); Experiências na reorganização de serviços públicos (14/12/1995); Recrutamento, seleção e capacitação de recursos humanos (09/01/1996); A reforma administrativa nos estados (10/01/1996); Plano de Carreira e avaliação de remuneração dos servidores (11/01/1996); Regimes Jurídicos para um novo serviço público (16/01/1996); Administração financeira e endividamento do setor público (18/01/1996); Estabilidade (23/01/1996); Gestão da qualidade no serviço público (25/01/1996); Relação da administração pública com os usuários (30/01/1996); Crise do Estado (31/01/1996); Experiências internacionais de reformas na administração pública: Inglaterra e França (01/02/1996).

<sup>46</sup> Na Comissão Especial, foram apresentadas 60 emendas, das quais 43 foram incorporadas ao substitutivo, 16 forma rejeitadas e 1 devolvida.

segundo turno na Câmara, o texto básico da reforma administrativa foi aprovado, em novembro de 1997, com maior folga em relação ao primeiro turno, (351 votos favoráveis, 134 contrários e 2 abstenções). A votação da quebra da estabilidade, realizada separadamente, uma semana após a votação do texto básico, contou com o empenho pessoal do Presidente da República. A emenda foi aprovada, mas com maior dissidência dentro da base governista (326 votos favoráveis, 154 contrários e 2 abstenções)<sup>47</sup>. No Senado, o relatório foi aprovado sem alterações e, finalmente, em março de 1998, a reforma é aprovada em segundo turno (56 votos favoráveis, 16 contrários e uma abstenção). Promulgada em 19 de junho de 1998, a Emenda Constitucional n.º 19 introduziu alterações em alguns pontos, como estabilidade dos servidores públicos, formas de remuneração e regime jurídico.

Durante o processo de tramitação das emendas, o governo procurou basear o debate no Plano Diretor elaborado pelo MARE e aprovado pela Câmara da Reforma do Estado<sup>48</sup> em setembro de 1995 e pelo Presidente da República, em novembro do mesmo ano. O Plano Diretor foi apresentado ao Congresso em conjunto com as propostas de emendas, ainda na Comissão Especial que discutia a reforma administrativa, pelo então ministro Bresser Pereira, na primeira Audiência Pública, realizada em dezembro de 1995. Desta forma, as soluções para a política de reforma administrativa consistiam em elaborar a emenda constitucional e contextualizá-las no âmbito da administração gerencial, tendo no Plano Diretor um quadro de referência para a discussão das propostas<sup>49</sup>:

---

<sup>47</sup> O PPB foi o partido com o maior número de votos contrários (dos 79 deputados, 22 se manifestaram contrariamente à emenda), PMDB teve 20 votos contrários, o PSDB e o PTB 5, e o PFL, partido com maior aprovação ao governo, apenas 2).

<sup>48</sup> A Câmara da Reforma do Estado foi instituída para discutir as idéias sobre as reformas do Estado, tendo como atribuições acompanhar, avaliar e aprovar seus projetos, sendo presidida por Clóvis Carvalho (chefe da Casa Civil) e composta, além de Bresser Pereira, pelos ministros do Trabalho, Fazenda, Planejamento e Orçamento, além do ministro-chefe das Forças Armadas e Eduardo Jorge (Secretário-Geral da Presidência).

<sup>49</sup> Outros documentos foram também publicados na época da discussão das emendas no Congresso, como o pequeno caderno “A Reforma do Aparelho do Estado: uma síntese”, editado em 1995 por meio da “Coleção Documentos da Presidência da República”, no qual o governo procurava destacar os principais pontos da reforma e enfatizar os ganhos da sociedade e dos servidores a partir das mudanças constitucionais. Outro livreto, intitulado “A Reforma do Aparelho do Estado: perguntas e respostas”, também de 1995, abrangia tópicos como a eliminação

“Estas emendas visam, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal especialmente nos estados e municípios, onde existe excesso de quadros, mas também na União (...). A médio prazo visam a possibilitar a modernização da administração burocrática prevalecente no núcleo estratégico e a introdução da administração gerencial no setor de prestação de serviços do Estado” (Brasil, 1995, 62).

O Plano Diretor apresenta, assim, dois objetivos expressamente relacionados à reforma constitucional: um objetivo imediato visando contribuir para o ajuste fiscal; e um outro objetivo centrado na introdução da administração gerencial. A alternativa inicial à proposta de Bresser Pereira - a estratégia de edição de medidas provisórias, defendida pelo ministro José Serra – enfatizava apenas o objetivo que o Plano Diretor menciona como “curto prazo”: o ajuste fiscal. A estratégia adotada pelo governo consistia em dar suporte a estas ações, legitimadas no discurso da administração gerencial e na definição de problemas. “Mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial”. (Brasil, 1995, 7). Ou ainda, em outra passagem,

“As emendas do capítulo da administração pública são fundamentais no processo de transição para uma administração pública gerencial porque incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado” (Brasil, 1995, 62).

Assim, a solução é apresentada, no Plano Diretor, de forma ambígua. Ao mesmo tempo em que a ênfase é depositada sobre a adoção de um modelo gerencial, em substituição ao modelo burocrático, destaca-se também a contenção dos gastos públicos. Esta estratégia seria fundamental para garantir o apoio de diferentes grupos à proposta de reforma. O objetivo de ajuste fiscal está presente na concepção do Plano Diretor. No entanto, as soluções propostas, mesmo aquelas

---

do regime jurídico único, a flexibilização da estabilidade, mudanças na política de concursos públicos e na política de remuneração dos servidores.



que incidem mais diretamente sobre as questões econômico-financeiras, são sempre relacionadas ao modelo gerencial, caracterizado, como veremos adiante, como técnico, moderno, neutro do ponto de vista político e altamente desejável, legitimando as propostas do MARE.

### *3.1.2 Dimensão cultural e de gestão*

Além das emendas, são também propostos no Plano Diretor projetos específicos, concebidos principalmente a partir da experiência britânica de reformas baseadas nas idéias da “nova administração pública”. Assim, paralelamente às propostas de emendas, o MARE apresentou um conjunto de projetos também com o propósito de conduzir a administração pública federal ao modelo gerencial. Estes projetos são divididos em “projetos básicos”, envolvendo as Agências Autônomas e Organizações Sociais, e “projetos adicionais”, como o Projeto Cidadão, Projeto de Qualidade e Participação na Administração Pública e Política de Recursos Humanos.

#### *3.1.2.1 Projetos básicos*

Os projetos básicos, destinados a introduzir o modelo gerencial na administração pública brasileira, são compostos pelos projetos de Agências Autônomas e Organizações Sociais, além de projetos destinados à revisão da estrutura administrativa do governo federal (Brasil, 1995, 71-75).

Com base na experiência britânica de reforma, na qual a ênfase recaiu sobre a criação de *quangos* (*quasi autonomous non-governmental organizations*) ou *paramercados*, entidades pertencentes a um setor denominado “público não-estatal” e que se tornariam responsáveis pela prestação de serviços anteriormente

atribuídos ao Estado<sup>50</sup>, estes projetos são apresentados como forma de aumentar a eficiência da gestão pública, flexibilizando os controles burocráticos.

Para operacionalizar o conceito de “público não-estatal” - fundamental ao modelo gerencial, como indicam as experiências internacionais - o Plano Diretor apresenta um esquema conceitual no qual são definidas quatro áreas de atuação do Estado: núcleo estratégico; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos; e produção de bens e serviços para o mercado (Brasil, 1995, 51-59).

O núcleo estratégico seria composto pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e, dentro do poder Executivo, caberia exclusivamente a este núcleo a formulação de políticas públicas pelo Presidente da República, seus ministros e auxiliares diretos (Brasil, 1995, 52). Os níveis estaduais de governo também teriam seus núcleos estratégicos correspondentes.

A delimitação entre serviços exclusivos e não exclusivos é estabelecida com base na concepção de “poder extroverso”, um termo jurídico, utilizado para designar o “poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar” (Brasil, 1995, 52). De acordo com Bresser Pereira (1998-d, 63), “o Estado detém este poder para assegurar a ordem interna - ou seja, garantir a propriedade e os contratos -, defender o país contra o inimigo externo, e promover o desenvolvimento econômico e social”. Além destas funções características do Estado liberal, são consideradas atividades típicas do Estado algumas políticas que “não são intrinsecamente monopolistas ou exclusivas, mas na prática, dado o volume das transferências de recursos orçamentários que envolvem, são de fato atividades exclusivas de Estado” (Bresser Pereira: 1998-d, 64). Finalmente, algumas atividades econômicas como investimento na área de infra-estrutura, são também apontadas como exclusivas pelo autor. Todas estas atividades exclusivas deveriam ser desenvolvidas em unidades descentralizadas, chamadas “Agências Autônomas”, sendo estas controladas pelo núcleo estratégico através de contratos

---

<sup>50</sup> Sobre a introdução dos *quangos* no serviço público britânico, ver Ferlie et. al. (1999), especialmente o capítulo 3, “A Criação e a Evolução dos Paramercados” (pp. 97-148).

de gestão<sup>51</sup>. Desta forma, a idéia presente no Plano Diretor consiste em manter a prestação destas atividades pelo setor público, mas com a instituição de um mecanismo de separação entre a formulação de políticas (circunscrita ao núcleo estratégico) e sua execução (nas Agências Autônomas).

Embora o Plano Diretor enfatize a criação de Agências Autônomas, mais adiante, no entanto, a terminologia *Agências Autônomas* é alterada para *Agências Executivas*. Em 1997, o MARE já emprega formalmente a denominação “Agências Executivas”, em publicação específica para divulgar o projeto (MARE, 1997-d). O Decreto que formaliza o projeto, publicado em fevereiro de 1998, faz menção ao termo *Agências Executivas*<sup>52</sup>. Escrevendo em 1998, Bresser Pereira faz referência ao projeto utilizando o termo *Agência Executiva*: “Nos termos do Plano Diretor, temos dois tipos de agências executando atividades exclusivas de Estado: as *agências executivas* e as *agências reguladoras*” (Bresser Pereira, 1998-e, 225)<sup>53</sup>. No entanto, um exame minucioso do Plano Diretor nos revela que, para as atividades exclusivas, é proposta apenas a criação de agências autônomas (e não executivas) e nenhuma menção à criação de agências reguladoras é feita em toda a extensão do documento, embora o Plano Diretor destaque a “função regulatória” do Estado em comparação com a “função executora” (Brasil, 1995, 09).

Assim, nas primeiras versões do projeto de reforma, o projeto de agências autônomas é concebido nos moldes da experiência do Decreto-Lei 200 (relação estabelecida pelo próprio Plano Diretor), baseado na idéia de flexibilização administrativa e financeira e de descentralização de atividades para autarquias e fundações. A criação dessas agências não configurava, na verdade, alterações jurídicas no formato já existente das autarquias e fundações. A nova denominação - agências autônomas - se justificava por introduzir, de acordo com o governo, duas alterações básicas em relação aos formatos já existentes na administração

---

<sup>51</sup> Originários da França, onde foram criados no início dos anos 70, e largamente utilizados pelo governo britânico no período Thatcher, os contratos de gestão já tinham sendo utilizados pelo governo federal brasileiro desde 1991, embora a recente reforma tenha irradiado o formato contratual como forma de ligação entre os setores do Estado definidos pelo Plano Diretor.

<sup>52</sup> Decreto 2.487, de 02 de fevereiro de 1998.

<sup>53</sup> Grifo do original.

indireta: a ampliação da autonomia financeira e administrativa, e o controle baseado em contratos de gestão. A autonomia concedida a estas agências permitiria o livre gerenciamento dos recursos colocados, pelo governo, à disposição destas instituições. A autonomia administrativa traduzir-se-ia em três áreas: recursos humanos; orçamento e finanças; e serviços gerais e contratação de bens e serviços. A idéia principal é a de que, com maior poder de decisão sobre seus recursos, estas agências poderiam aplicá-los de forma mais eficiente. A concessão de autonomia financeira e administrativa é apontada como a forma mais eficiente na execução dos serviços públicos, principalmente, na avaliação do governo e de acordo com o modelo gerencial, por garantir a redução dos custos e a racionalização das despesas. Como contrapartida à concessão de autonomia, as agências deveriam adotar uma filosofia de gestão baseada no planejamento estratégico, orientado para resultados, sendo controladas pelo núcleo estratégico do Estado através de contratos de gestão.

Desta forma, o projeto inicial “tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas de Estado, em agências autônomas, com foco na modernização da gestão” (Brasil, 1995, 73). Mais adiante, esta solução é reformulada, e as agências autônomas passam a ser tratadas como um conceito mais amplo, abarcando dois tipos de agências: as agências executivas e as agências reguladoras. Desta forma, a idéia inicialmente presente no Plano Diretor rapidamente se transforma para abranger novas soluções.

As atividades não-exclusivas do Estado, ou seja, áreas em que o setor público atua paralelamente às instituições privadas – saúde, previdência e assistência social, educação, cultura, esporte, ciência e tecnologia, pesquisa, comunicação social, meio ambiente, além de outros serviços de interesse coletivo – seriam, no esquema conceitual proposto, transferidas para “um *setor público não-estatal*, através de um programa de *publicização*, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito

privado, sem fins lucrativos (...)” (Brasil: 1995, 58)<sup>54</sup>. A justificativa apontada é que este tipo de atividade não deveria ser necessariamente estatal, embora devesse manter seu caráter público e o financiamento, parcial ou total, sustentado pelo governo. O projeto de Organizações Sociais é concebido, no esquema conceitual do Plano Diretor, como forma de transferir os serviços não-exclusivos para o setor *público não-estatal*, que deveria priorizar o atendimento ao *cliente-cidadão*. A legislação que criou a figura jurídica das Organizações Sociais foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1998, sendo rapidamente regulamentada nos níveis subnacionais<sup>55</sup>. O Plano Diretor atribuiu ao novo formato institucional as mesmas vantagens apresentadas no projeto de Agências Autônomas: autonomia de gestão e aumento da eficiência na gestão de recursos. Há, entretanto, uma outra vantagem enfatizada pelo governo no projeto das Organizações Sociais: o incentivo ao controle social e à gestão direta dos serviços sociais pela comunidade. “Reformar o aparelho do Estado”, diz o Plano Diretor,

“Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em agências autônomas, e tornar também muito mais eficientes os serviços sociais competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as organizações sociais.” (Brasil, 1995, 56).

Os dois modelos, que visam substituir o modelo burocrático pelo gerencial, são representados como soluções tecnicamente viáveis e, mais do que isso, desejáveis para a administração pública brasileira. Tornam-se desejáveis na medida em que afirmam a eficiência como valor inquestionável e se apresentam como soluções específicas para garantir que a ineficiência atribuída ao modelo burocrático seja superada, capacitando o “aparelho do Estado” a obter melhor desempenho.

---

<sup>54</sup> Grifo do original.

<sup>55</sup> O governo federal instituiu as organizações sociais por meio da Lei n.º. 9.637, de 15 de maio de 1998. No estado de São Paulo, as organizações sociais são regidas pela Lei Complementar n.º. 846, de 4 de junho de 1998.

Além dos projetos voltados para as atividades exclusivas e não exclusivas, o Plano Diretor apresenta mais um projeto básico, desta vez destinado a “fortalecer o núcleo estratégico”. O projeto Avaliação Estrutural consiste em “analisar as missões dos órgãos e entidades governamentais, identificando superposições, inadequações de funções e possibilidades de descentralização visando dotar o Estado de uma estrutura organizacional moderna, ágil e permeável à participação popular” (Brasil, 1995, 72). Trata-se, portanto, de um projeto técnico-administrativo destinado a desenvolver estudos que indicariam as “necessidades” de extinção de órgãos, descentralização, privatização, fusão de unidades ou criação de novos órgãos.

### 3.1.2.2 *Projetos adicionais*

Outros projetos, embora com menor destaque do que os anteriores, também foram considerados “fundamentais para a implantação de uma gestão de caráter gerencial no Estado brasileiro” (Brasil, 1995, 75).

Um dos projetos adicionais foi chamado Projeto Cidadão, numa clara referência ao programa homônimo, lançado no contexto do Programa Nacional de Desburocratização (PrND)<sup>56</sup>, experiência que o Plano Diretor exalta como tendo um caráter gerencial, sendo interrompida, no entanto, pelo “retrocesso burocrático” de 1988<sup>57</sup>. Sob o *slogan* “o governo acredita no cidadão”, o programa proposto pelo governo Cardoso previa o desenvolvimento de pesquisas de satisfação de usuários de serviços públicos, aplicação de medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos administrativos, além da

---

<sup>56</sup> O PrND foi criado em julho de 1979, com o objetivo de simplificar e racionalizar normas organizacionais, através da “eliminação da morosidade, da complicação, do papelório, do excesso de formalismo, da perda de tempo, da insensibilidade, da fila, do carimbo, do protocolo, dos despachos não-conclusivos, dos processos volumosos, das despesas inúteis”, definição do então Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão em artigo intitulado “O Programa Nacional de Desburocratização”, publicado na *Revista de Administração Pública*, vol. 15, julho/setembro de 1981.

<sup>57</sup> Mais do que uma solução técnico-administrativa, o Programa de Desburocratização iniciado no final dos anos 1970 teve um caráter simbólico. Para uma discussão a este respeito, ver Labra, Maria Eliana. “O Ritual da Desburocratização: seus contextos dramáticos e representações”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV 16(4), out/dez 1982.

implantação de um sistema para recebimento de reclamações e sugestões dos usuários.

Outro projeto adicional relacionado no Plano Diretor é o Programa de Qualidade e Participação, voltado a introduzir os princípios da “qualidade total” – um conjunto de técnicas bastante difundidas na administração de empresas e que focalizam a “satisfação do cliente” – na administração pública. Este projeto, no entanto, já existia no governo federal desde 1990 tendo sido instituído quando da criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Revigorado pelo MARE, e à semelhança do Projeto Cidadão, o projeto também teve um *slogan*: “opção pelo cliente-cidadão”.

Um dos pilares de sustentação do modelo gerencial de administração pública é a readequação da política de recursos humanos. Neste sentido, o Plano Diretor propõe projetos específicos para o desenvolvimento de pessoal; revisão do sistema remuneratório; novas políticas de recrutamento e reestruturação de carreiras e cargos. Esta nova política ampara-se no ajustamento do funcionalismo público às novas áreas de atuação do Estado, a partir do esquema conceitual desenvolvido pelo governo. Ao concentrar no Estado apenas as atividades exclusivas, transferindo as demais funções para o *setor público não-estatal* ou para o mercado, as carreiras voltadas para a formulação, controle e avaliação de políticas públicas tornar-se-iam prioritárias. Somente os profissionais que desempenham estas atividades, localizadas no chamado núcleo estratégico do Estado, seriam, pela proposta do MARE, considerados servidores públicos, constituindo as “carreiras típicas de Estado”. Todos os demais funcionários, que atuam no setor de produção de bens e serviços para o mercado bem como aqueles ligados à área de serviços sociais e científicos seriam administrados com base nas regras do setor privado, além de serem terceirizadas todas as funções auxiliares.

A utilização da tecnologia da informação, por meio da criação de um sistema informatizado (rede governo) visando permitir o compartilhamento de informações entre os órgãos do governo, e também da prestação de informações

para a sociedade integra o conjunto de projetos adicionais, propostos pelo Plano Diretor.

### 3.2 Representação das soluções

Os projetos aqui brevemente descritos nos permitem observar as soluções propostas para a administração pública. Nosso objetivo, no entanto, não consiste em realizar uma análise do conteúdo desses projetos, mas sim em compreender de que forma essas soluções são apresentadas nos textos em análise. No modelo de Kingdon (2003), as soluções seguem um fluxo e uma lógica própria, sendo relativamente independente do fluxo de problemas, por um lado, e do fluxo de política, por outro. O modelo de Kingdon busca compreender a forma pela qual as idéias são transformadas em problemas (como vimos no capítulo anterior), em soluções (nossa preocupação neste capítulo) e como estes dois fluxos se combinam em um determinado contexto político e institucional, aumentando as chances de que uma questão assuma um caráter prioritário na agenda governamental.

Para Baumgartner e Jones (1983), soluções e problemas também são regidos por dinâmicas diferentes. Mas em ambos os processos, é fundamental a construção de uma *policy image*, ou um entendimento comum sobre problemas e soluções. O processo de formulação de políticas, para os autores, é influenciado não apenas pela definição de problemas, mas também pela definição das ações entendidas como efetivas para lidar com um problema. Para que um tema tenha acesso à agenda, provocando pontuações repentinas em políticas de equilíbrio, é preciso que existam idéias compartilhadas não só a respeito de problemas, mas também com relação às soluções.

Procuramos analisar, nesta seção, quais as *policy images* empregadas para construir este entendimento a respeito das soluções, tendo como referência os textos do início do primeiro governo Cardoso. Sendo a solução apresentada como



a reforma gerencial, procuraremos identificar de que forma este novo modelo de administração pública é representado nos textos publicados pelo governo.

### *3.2.1 Reforma gerencial como solução para a questão da eficiência*

O ponto central na argumentação em torno do modelo gerencial consiste na questão do aumento da eficiência. É sobretudo a partir desta categoria que o modelo gerencial é representado, sendo entendido como um “avanço” com relação à administração burocrática, dentro do esquema evolutivo utilizado para a definição de problemas. Na época em que a administração burocrática foi adotada, justifica Bresser Pereira, “prevalencia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos” e, neste momento,

“o problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais (...) o problema da eficiência tornou-se essencial”. Bresser Pereira (1996-b, 11).

A eficiência a ser alcançada com o modelo gerencial seria produto da descentralização de atividades administrativas; da delegação de autoridade aos servidores e flexibilização dos processos e métodos de trabalho; redução dos níveis hierárquicos das organizações públicas; introdução da competição entre órgãos públicos; introdução da administração por objetivos e indicadores de desempenho; controle por resultados e foco no *cliente-cidadão* (Bresser Pereira, 1998-c, 10). Estas ações, que integram e impulsionam os projetos de reforma, em conjunto com as reformas constitucionais garantiriam, ao mesmo tempo, a redução dos custos e a melhoria da qualidade aos serviços prestados à população. Desta forma, o país conseguiria obter o “aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através (...) da

reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática)” (Bresser Pereira, 1998-d, 60).

O governo define “eficiência” como “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços” (Brasil, 1995, 21). Outros termos utilizados em vários textos, como sinônimo de eficiência, são: “modernização” (Bresser Pereira, 1998-c, 21; 1996-b, 24); elevação da “capacidade governativa” ou da “governança” (Bresser Pereira, 1997-b, 20).

O conceito de eficiência, tal como definido pelo Plano Diretor, carrega ambigüidades e contradições. A ambigüidade, como vimos na definição de problemas, é uma característica própria dos símbolos e configura um recurso estratégico na formulação de políticas na medida em que permite reunir grupos com interesses distintos em torno de uma mesma idéia. Os dois objetivos simultâneos, expressos na definição de “eficiência” carregam uma tensão interna: reduzir custos e aumentar a qualidade podem ser vistos como objetivos contraditórios. Analisando reformas similares à proposta para o Brasil, em dez países, Pollitt e Bouckaert (2000) explicam esta tensão como uma contradição entre as idéias provenientes do pensamento administrativo, por um lado, e da microeconomia, por outro. Ambas as abordagens estão presentes no conjunto de princípios das reformas gerenciais. Enquanto a microeconomia prioriza a eficiência técnica e redução de custos, a administração, embora também priorize a eficiência, entende este conceito de forma diferenciada, focalizando também a elevação do desempenho (*performance*), considerando, para além dos custos, as questões de qualidade, flexibilidade, adaptação a novos ambientes, entre outras.

Esta contradição produz incentivos conflitantes para os atores envolvidos na reforma, fator explorado por Rezende (2004). Para o autor, a reforma promovida pelo MARE apresenta dificuldades de implementação exatamente por conjugar, ao mesmo tempo, a questão do ajuste fiscal e da busca pela melhoria do desempenho administrativo do Estado. Seu estudo conclui que a reforma não conseguiu obter apoio simultaneamente para estes dois objetivos, tendo sido implementada no que diz respeito à redução de custos, não tendo conseguido,

porém, atingir os objetivos relacionados à melhoria da qualidade, ou do desempenho dos serviços públicos.

A ambigüidade do conceito de “eficiência” se torna evidente à medida que consideramos o significado simbólico do conceito para diferentes atores. Políticos, burocratas e cidadãos freqüentemente têm expectativas diferenciadas sobre a eficiência e interpretam a questão da “qualidade dos serviços” de forma distinta. Mesmo entre os cidadãos que se beneficiam de um mesmo serviço público, podemos esperar visões distintas sobre o que é “um bom serviço”, uma vez que os interesses e parâmetros de “qualidade” são múltiplos, além de variarem ao longo do tempo.

Quem define, então, o que é eficiência na administração pública? A reforma gerencial propõe a criação de um conjunto de indicadores para aferição da eficiência, com base em pesquisas de satisfação, padrões internacionais de prestação de serviços (*benchmarking*), e comparações históricas. Ao adotar tais indicadores de eficiência, o modelo gerencial molda um sistema de incentivos e penalidades, ou seja, introduz novas regras ou enfatiza algumas em detrimento de outras, compondo um novo sistema de normatização das atividades. Sendo assim, é importante pensar na questão levantada por Pollitt (1998, 09): “who sets targets, and with what intentions – to stretch an organisation by giving it a tough challenge, to have an easy life, to shift attention from one doubtful aspect to another, more favorable one?” O estabelecimento de padrões de medição de eficiência pode levar a efeitos perversos, tais como a concentração em um determinado aspecto mensurável, em detrimento de outros aspectos, talvez igualmente ou mais importantes, que não figuram no conjunto de indicadores tomados como referência para a avaliação. Outra distorção é possibilidade de manipulação dos dados, de forma a configurar uma situação favorável à eficiência organizacional. Este problema se acentua na medida em que os resultados da eficiência são tomados como base para a avaliação do desempenho e promoção de servidores, e para a distribuição orçamentária entre agências prestadoras de serviços públicos, práticas largamente adotadas pelas reformas gerenciais.

Outras considerações, de caráter técnico, também podem ser apontadas quanto ao significado do conceito: como medir a eficiência? Um problema bastante comum é a definição do padrão de comparação a ser adotado: quais critérios comparativos serão empregados para identificar um padrão de eficiência como aceitável ou inadequado? Uma forma de comparação é histórica, identificando os resultados passados e aqueles atingidos a partir das mudanças. A utilização de séries históricas, no entanto, pode estabelecer relações espúrias: melhorias ou distorções podem resultar do contexto macroeconômico, ou de outros fatores não necessariamente desencadeados pelas mudanças administrativas. Outra forma de comparação toma como base o desempenho de diversas organizações, públicas ou privadas, locais ou internacionais. Este modelo de comparação é chamado de *benchmarking*, sendo esta uma técnica largamente utilizada pelas empresas privadas para avaliar seus padrões de eficiência. O problema deste mecanismo de avaliação é que ele desconsidera as questões específicas do contexto no qual a mudança opera. Tomar estes dois modelos – históricos e comparativos - em conjunto tão pouco garante comparações confiáveis. Um estudo conduzido por Pollitt (1998) sobre as mudanças no governo federal norte-americano nas últimas décadas mostra que, comparando resultados históricos, os números mostram que o governo foi bem sucedido em melhorar seu desempenho, o que pode indicar que resultados tenham sido atingidos. No entanto, os mesmos números, quando avaliados segundo a técnica de *benchmarking*, mostram que as mudanças estão longe de atingir os resultados apresentados por agências similares em outros países.

Assim, a relação entre reforma gerencial e aumento da eficiência parece se estabelecer no plano simbólico<sup>58</sup>. A ambigüidade, ao permitir interpretações

---

<sup>58</sup> Alguns estudos desenvolvidos na perspectiva do novo institucionalismo discutem a idéia de eficiência como artefato simbólico. Meyer e Zucker (1989), por exemplo, mostram que as organizações frequentemente operam em condições de baixa eficiência sem considerar isso um “problema”. Mais do que procurar melhorar seu desempenho ou eficiência, as instituições procuram garantir legitimidade às práticas organizacionais, promovendo mudanças em seus processos administrativos mais como cerimônias, cercadas de mitos, do que direcionadas a obtenção de uma conduta máxima de eficiência. Nesta perspectiva, destacam-se também os estudos de DiMaggio e Powell (1991) e March e Olsen (1989).

diferentes, permite agregar apoio de diferentes setores à solução proposta. Afinal, quem pode se contrapor à idéia geral de aumento de eficiência na administração pública? Como afirma Stone (2002, 65),

“Efficiency is always a contestable concept. Everyone supports the general idea of getting the most out of something, but to go beyond the vague slogans and apply the concept to a concrete policy choice requires making assumptions about who and what counts as important.”

Mesmo sendo um conceito “contestável”, a eficiência é representada pelo governo como uma demanda do mundo moderno (Bresser Pereira, 1996-b), uma necessidade quase que inquestionável. Esta é uma representação estratégica, que reforça o sentido de oportunidade e urgência das propostas contidas no modelo gerencial, uma vez que este se coloca como a única alternativa viável para garantir eficiência à administração pública. Ao definir a eficiência simultaneamente como redução de custos e aumento da qualidade dos serviços públicos, o Plano Diretor reforça o caráter ambíguo do modelo gerencial, mobilizando interesses distintos sobre a proposta de reforma e possibilitando a criação de alianças em torno das soluções apresentadas.

### *3.2.2 Reforma gerencial como solução para defesa do Estado*

A reforma gerencial é apresentada também como forma de defender o próprio Estado de interesses privados. Neste sentido, a reforma gerencial “está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos” (Brasil, 1995, 19). Nesta concepção, a administração burocrática teria cumprido exatamente esta função ao defender o Estado contra o patrimonialismo. No entanto, no modelo burocrático, “os custos dessa defesa podiam ser mais altos do que os benefícios do controle. Por isso, neste século, as práticas burocráticas vêm

sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial” (Brasil, 1995, 20). Assim, mesmo reconhecendo o modelo burocrático como sendo bem sucedido na defesa do Estado contra interesses privados, a idéia é que a ineficiência do modelo é capaz de obliterar qualquer possível virtude. E o modelo gerencial, além de ser apresentado como eficiente, é caracterizado como sendo capaz de defender o Estado de interesses particularistas principalmente por ampliar os mecanismos democráticos: “Além de ser um instrumento de eficiência administrativa, é também um meio de afirmação democrática dos direitos da cidadania” (Bresser Pereira, 1998-e, 151).

A argumentação em torno das Organizações Sociais e também das Agências Autônomas exemplifica a dupla função de aumento da eficiência e do aprofundamento da democracia. Do ponto de vista da eficiência, a criação dessas unidades é amparada pela identificação de uma relação positiva entre formas descentralizadas de gestão e aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. A autonomia em relação às amarras da administração direta e flexibilidade de gestão são os principais argumentos evocados. Já do ponto de vista político, a justificativa mais freqüentemente empregada é o fortalecimento da democracia, uma vez que os novos mecanismos de gestão permitiriam ao *cliente-cidadão* participar efetivamente na formulação e avaliação das políticas públicas, viabilizando assim o controle social (MARE, 1997-a). Esta perspectiva assenta-se sobre a premissa de que a criação de mecanismos diretos de participação representa uma alternativa às limitações da democracia representativa, instituindo novas formas de participação e de controle direto sobre o Estado. Segundo Bresser Pereira, “a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle”, e nos casos em que este se mostrar insuficiente, “a democracia direta ou o controle social é (...) o mecanismo de controle mais democrático e difuso” (Bresser Pereira: 1998-d, 76-77).

Alguns estudos recentes questionam, no entanto, tanto o aumento da eficiência quanto o fortalecimento da democracia como resultantes diretos da introdução de formas descentralizadas de gestão. Em relação ao argumento do

aumento da eficiência, análises baseadas na introdução de modelos gerenciais em diversos países mostram que os resultados esperados com a adoção de agências semelhantes às propostas pela reforma brasileira não foram obtidos (Ferlie et. al.: 1999) ou, caso tenham sido, dificilmente são comprovados (Pollitt e Bouckaert, 2000). Já em relação à democratização, é importante destacar que recursos que poderiam ser apropriados por interesses privados em estruturas centralizadas continuam sendo suscetíveis de captura pelos mesmos interesses em órgãos descentralizados. Uma das maiores expectativas relacionadas a processos de descentralização é a promoção de *accountability*, principalmente devido à maior proximidade entre os prestadores de serviços e seus usuários, além da participação popular nos conselhos de unidades como as Organizações Sociais, por exemplo. No entanto, a restrição ao uso clientelista dos recursos públicos está mais relacionada à natureza das instituições do que à estrutura organizacional (centralizada ou descentralizada), de forma que “não há uma relação necessária entre determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar” (Arretche, 1996, 58).

A reforma gerencial, representada como meio de garantir a afirmação democrática de direitos e de defesa do Estado contra interesses particularistas, assegura ampla audiência. A reforma, assim definida, é destinada a todos os atores políticos e da sociedade civil. Ao mesmo tempo, busca assegurar a defesa das idéias gerenciais contra possíveis argumentos que apontassem a fragilidade dos novos controles frente aos mecanismos burocráticos de proteção do Estado. A idéia é que, se o modelo burocrático é eficaz no combate ao patrimonialismo, sua desvantagem é não permitir formas de participação e controle social. A solução proposta - a administração gerencial - ao adotar formas mais flexíveis de controle, continuaria a defender o Estado contra interesses particularistas, contando, para tanto, com o apoio direto da sociedade.

### *3.2.3 Reforma gerencial como solução para a legitimidade do Estado*

Uma outra forma de representação do modelo gerencial, bastante relacionada com a anterior, consiste em mostrar que o modelo resolve “problemas (...) de legitimação da burocracia mediante as demandas da cidadania” (Bresser Pereira, 1996-b, 11). Em contraposição ao modelo burocrático que, além de ineficiente, é qualificado como “auto-referido”, a administração gerencial é apresentada como solução para satisfazer os cidadãos, entendidos como consumidores de serviços públicos:

“A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.” (Brasil, 1995, 23).

A correspondência entre “cliente” e “cidadão” percorre todos os textos analisados. No Plano Diretor, os termos são empregados em conjunto já apresentação ao documento, escrita pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso:

“É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que eu chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado.” (Brasil, 1995, 10).

Esta forma de representação é característica das reformas gerenciais em todo o mundo (Pollitt e Bouckaert, 2000; Abrucio, 1997). Analisando a introdução do programa de qualidade total no governo inglês, técnica que se caracteriza pelo enfoque no “cliente”, Christopher Pollitt (1994) mostra como a reforma,



inicialmente rejeitada pela população por destacar apenas a questão da redução de gastos, ganha apoio na medida em que desloca a atenção para a melhoria da qualidade e a ênfase no “cidadão-cliente”. As soluções propostas pelo programa de qualidade conseguiram capturar a frustração da sociedade com o governo, transformando a percepção negativa inicial em apoio às medidas destinadas a romper com o modelo burocrático de gestão pública. Na reforma brasileira, foi proposto um Programa de Qualidade, como vimos, amparado pelo Projeto Cidadão. Nas palavras de Bresser Pereira (1998-d, 90), “a reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada”.

Outro eixo argumentativo, baseado também na idéia de legitimidade do Estado perante a sociedade consiste em afirmar a reforma como solução não apenas direcionada aos cidadãos, mas aos servidores, sendo estes também entendidos como clientes; neste caso, “clientes internos” da prestação de serviços públicos (MARE, 1997-b). A reforma, neste sentido, tem como objetivo valorizar servidores: “É preciso reformar o aparelho do Estado, e isto significa (...) levar o servidor público a ser mais valorizado pela sociedade ao mesmo tempo em que ele valorize mais seu próprio trabalho, executando-o com mais motivação”. (Bresser Pereira, 1995-a, 13-14).

Como no caso da eficiência, este objetivo entra em contradição com a outra meta da reforma, os cortes de gastos, uma vez que uma parte deste “corte” recai sobre o próprio funcionalismo público. A solução proposta afirma que os servidores serão valorizados e respeitados pela sociedade. Ao mesmo tempo, sinaliza o oposto, com a flexibilização da estabilidade e programas de demissão voluntária. Defendendo-se das críticas de funcionários públicos, Bresser Pereira recorre ao argumento de que o fim da estabilidade não puniria os “bons servidores”, pelo contrário, os deixaria livres para procurar melhores oportunidades de trabalho no setor privado:

“A perda da estabilidade rígida não prejudicará, mas poderá beneficiar os bons servidores. Na forma em que ela é hoje garantida, a estabilidade rígida é uma camisa de forças, é um esquema que obriga o funcionário a ficar dentro

do serviço público, apesar de ter, muitas vezes, oportunidades muito melhores no setor privado (...) Depois de dois anos do concurso o funcionário obtém estabilidade. A partir daí fica amarrado pela vida inteira a seu cargo, à espera de uma futura aposentadoria, e assim perde excelentes oportunidades de trabalho no setor privado.” (1995-a, 17).

A ambigüidade da solução proposta, com relação ao funcionalismo, permite obter o apoio, fundamentalmente da alta burocracia governamental, uma vez que esta estaria restrita ao núcleo estratégico e não sofreria os efeitos diretos das mudanças entendidas como “negativas”. Ao insistir no argumento de “inchaço da máquina pública”, reforçar a idéia da deterioração da qualidade dos serviços públicos e propor medidas para a solução destas questões, o governo também procura garantir o apoio da sociedade.

#### *3.2.4 Reforma gerencial como solução moderna, técnica e neutra*

Por fim, e de forma estreitamente relacionada às outras representações aqui expostas, a solução é apresentada como um “mundo novo”, de eficiência, modernidade, redução de gastos públicos e de controles administrativos, profissionalização dos servidores, incorporando muito do imaginário da administração de empresas e tomando este modelo como referência para a administração pública. No histórico das reformas administrativas brasileiras, o modelo privado de gestão tem sido apontado como símbolo da eficiência administrativa e da racionalidade técnica, ao mesmo tempo em que o modelo burocrático (que é não é específico da administração pública) é criticado e responsabilizado pela crise do Estado.

Inspirada na administração de empresas (Brasil, 1995, 22), a reforma “significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (Brasil, 1995, 24). A idéia de que técnicas de administração de empresas representam soluções para o Estado, e a ênfase na

aplicação destas técnicas na administração pública está presente também nas reformas gerenciais desenvolvidas em outros países.

Este discurso prepara o caminho para outra idéia chave no modelo gerencial: a neutralidade técnica. A apresentação de um conjunto de técnicas garantidoras de racionalidade e eficiência econômica, destituídas de qualquer “irracionalidade” política instrumentaliza a dicotomia política-administração. Despolitizando o Estado, sua crise e sua forma de atuação, a reforma ancora-se na superioridade técnica de suas modernas ferramentas de gestão. Desta forma, aplicando metodologias inspiradas basicamente na experiência das empresas privadas, consideradas adequadas para a “gestão empresarial” do governo, a reforma gerencial conseguiria promover o aumento da capacidade governativa do Estado, que derivaria tão somente da correta aplicação desta tecnologia gerencial.

Além de moderna, a reforma gerencial é também apresentada como, isenta de qualquer componente ideológico. A atuação governamental é compreendida numa perspectiva pragmática, na qual o Estado foi historicamente chamado a intervir num momento em que o setor privado não tinha recursos para fazê-lo. A partir dos anos 80, de acordo com esta lógica, é o setor público que não tem mais recursos, tornando a privatização a única alternativa para sanear as finanças públicas, e reservando ao mercado a prática de várias atividades antes promovidas pelo Estado. “Durante muito tempo, estatização e privatização foram objeto de amplo debate ideológico”, diz Bresser Pereira.

“Hoje, este debate está superado. Existe um relativo consenso de que é necessário privatizar – dada a crise fiscal – e conveniente privatizar, dada a maior eficiência e a menor subordinação a fatores políticos das empresas privatizadas”. (Bresser Pereira: 1998-a, 66).

A resistência à reforma foi vista pelo governo como um exercício de grupos unidos em torno de interesses corporativistas. As críticas às propostas foram desqualificadas por estarem ligadas a um ideário ultrapassado, vinculadas às questões políticas que naufragam frente à superioridade técnica: “as reações

políticas à idéia de uma administração pública gerencial têm uma óbvia origem ideológica” (Bresser Pereira: 1997-b, 16).

### 3.2.5 Soluções e *policy images*

As três primeiras soluções aqui discutidas – aumento de eficiência; defesa do Estado contra interesses privados e aumento da legitimidade das atividades estatais e da função pública – são soluções representadas de forma a tornar a reforma algo extremamente desejável. Como analisamos anteriormente, quem poderia se opor a um esforço que visa tornar a administração pública mais eficiente, com melhor qualidade na prestação dos serviços públicos, que defenda o Estado contra sua captura por setores privados, que valorize o serviço público e que tenha como objetivo servir ao cidadão? Representada desta forma, a reforma gerencial se aproxima das características que Baumgartner e Jones (1993, 150-152) denominam como *valence issues*. *Valence issues* são questões que se apresentam como quase inquestionavelmente legítimas. Defender o ponto de vista contrário se torna uma tarefa extremamente difícil, senão impossível. Os autores afirmam que quase todas as questões podem assumir características de *valence issues*, desde que sejam estrategicamente representadas como tal, como parece ser o caso das soluções examinadas acima. Este tipo de representação dificulta a legitimação de soluções contrárias, posições diferentes tendem a se manifestar apenas no detalhamento das soluções - por exemplo, na forma de obter mais “eficiência” nas ações governamentais. Mas, uma vez que se representa a solução como “defender o Estado”, “valoriza o servidor”, “aumentar a qualidade”, a reforma se coloca como uma instância transcendental, consolidando uma *policy image* - a partir de informações empíricas e apelos emotivos - fundamental para a mobilização em torno da solução.

Já a última representação da solução – a reforma como um conjunto de medidas modernas, técnicas e neutras politicamente são representações

extensamente analisadas por March e Olsen (1989), que denominam este tipo de argumentação como retórica administrativa (*administrative rhetoric*). De acordo com os autores, a teoria administrativa ortodoxa é a base da retórica administrativa. Nesta concepção - iniciada com os estudos da “escola clássica de administração” e que tem em Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Henry Ford, Willoughby e Gulick seus expoentes - a administração é vista como “máquina”, sujeita a desgastes e plenamente passível de intervenções intencionais, representação que analisamos na definição de problemas. A busca constante de eficiência técnica e econômica é a preocupação central nesta perspectiva, que enfatiza também a divisão do trabalho, padronização dos procedimentos e especialização das tarefas, linhas claras de autoridade, unidade de controle e supervisão estrita. A mudança organizacional, a partir destes princípios, envolve orientações prescritivas e normativas sobre o formato organizacional e procedimentos adequados visando garantir a eficiência, principalmente por meio de técnicas modernas de gerenciamento. Esta perspectiva remonta também aos autores clássicos da teoria da administração pública norte-americana - em especial Woodrow Wilson - que iniciaram uma longa tradição intelectual que procura separar a administração pública da política. Embora muitos autores tenham se posicionado contrariamente a esta abordagem, tanto no plano teórico quanto na análise empírica, esta visão dicotômica da política-administração ainda se faz presente na retórica da reforma da administração pública (March e Olsen, 1989).

De acordo com Peters (1995), essa concepção persiste atualmente por ser útil tanto para administradores quanto para políticos. Com relação aos administradores, a dicotomia política-administração permite que o processo de formulação de políticas assuma um caráter técnico e se desenvolva sem que os demais atores possam identificar as decisões administrativas como políticas ou ideológicas. As decisões estariam salvaguardadas pela racionalidade e eficiência administrativa, restringindo possíveis pressões políticas contrárias. É esta a posição que Bresser Pereira escolhe ao afirmar a reforma gerencial como solução moderna, técnica e neutra. Por outro lado, para os políticos, a dicotomia permite

que decisões críticas sejam percebidas pela sociedade como não-políticas, transferindo a responsabilidade de suas ações para instituições que não serão publicamente responsabilizadas. A “despolitização” da administração pública, longe de garantir uma pretensa racionalidade técnica às decisões, removendo as influências políticas, apenas dificulta a identificação e o controle das influências políticas pela sociedade, uma vez que a atuação política deixa de se dar de forma explícita.

Assim, seja pela definição das questões como *valence issues*, ou como retórica administrativa que busca enfatizar o caráter essencialmente técnico das idéias (obscurecendo os valores políticos), os textos do período procuram mostrar a reforma gerencial como solução desejável e viável, buscando apresentar uma *policy image* capaz de agregar apoio de setores sociais diferentes ao processo de mudança proposto.

### **3.3 A transformação de idéias em soluções**

De acordo com o modelo de *multiple streams*, são muitas as idéias e as propostas de soluções colocadas em circulação ao mesmo tempo. Neste processo, que Kingdon (2003) compara ao “caldo primordial de políticas”, algumas soluções são selecionadas e levadas em consideração, enquanto outras são simplesmente descartadas. O que faz uma determinada solução permanecer e se expandir é a questão levantada por Kingdon para analisar o fluxo de soluções, ou *policy stream*.

As comunidades de políticas (*policy communities*) ou subsistemas (*policy subsystems*) desempenham um papel fundamental na defesa e proposição de soluções. Kingdon (2003) analisa o processo de formulação de soluções dentro dessas comunidades, destacando que idéias se transformam em soluções quando correspondem a alguns critérios, como a congruência de valores, viabilidade técnica e custos toleráveis. Baumgartner e Jones (1993) destacam a formação de monopólios de políticas (*policy monopolies*), situação na qual um único interesse,

capturado em uma imagem (*policy image*), é compartilhado por toda uma comunidade. Para a análise do fluxo de soluções, discutiremos, a seguir, a formação de uma comunidade de políticas em torno da questão da reforma da administração pública, bem como os mecanismos pelos quais as idéias se difundem nessas comunidades sendo transformadas em propostas no programa de reforma brasileira.

### 3.3.1 *Policy communities e o modelo gerencial*

Para Kingdon (2003), as alternativas e soluções são geradas no interior das comunidades de políticas (*policy communities*), compostas por especialistas em determinadas questões, sejam eles consultores, acadêmicos, burocratas ou membros de comitês parlamentares. Estes especialistas não são, necessária ou exclusivamente, membros do governo, e frequentemente mantêm visões distintas sobre soluções. O que os mantém unidos é a preocupação com uma área de políticas específica (*policy area*). Da mesma forma, para Baumgartner e Jones (1993), os especialistas, que também não necessariamente pertencem aos quadros governamentais, se reúnem em torno de uma questão, formando os subsistemas (*policy subsystems*).

Um primeiro grupo a compor as comunidades é formado por acadêmicos. No Brasil, a debilidade do campo de estudos em administração pública e da problemática da constituição da área enquanto campo profissional e acadêmico (Gaetani, 1999) se traduz numa comunidade extremamente fragmentada, afetando a difusão e circulação de idéias em torno dessas questões<sup>59</sup>. Comunidades fragmentadas apresentam baixa integração e grande instabilidade, fatores que, segundo Kingdon, fragmentam as idéias a respeito de uma política,

---

<sup>59</sup> Em que pese a atuação de algumas escolas, como a Escola Brasileira de Administração Pública (criada pela Fundação Getúlio Vargas e que introduziu o ensino de administração pública no Brasil em 1952); a EAESP/FGV e a Unesp/Araraquara. Nos últimos anos, a pesquisa na área tem sido estimulada em grande parte a partir da ascensão do tema à agenda nacional (Abrucio e Pó, 2002).

desestruturando a área e conseqüentemente afetando a estabilidade da agenda: “I believe that agenda stability is due to what we might call ‘structural anchors to the agenda’ (...) [The] lack of structure leaves the agenda free to shift from one time to another in a more volatile fashion” (Kingdon, 2003, 121). Assim, pelas características que esta comunidade assume no contexto brasileiro, idéias e propostas ficam “soltas”, muitas vezes meramente refletindo tendências internacionais, ou adaptando “modismos gerenciais” da área de administração de empresas para a administração pública. Sem um corpo teórico e estudos sistemáticos na área, a formação de grupos coesos em torno de propostas, capazes de mobilizarem-se para elevar uma questão à agenda governamental, torna-se extremamente difícil.

Apesar desta relativa “ausência de estrutura”, uma comunidade geradora de idéias para a reforma da administração pública foi formada, no entanto, mais em função da atuação de Bresser Pereira no campo acadêmico, do que das idéias provenientes de uma sólida comunidade de administração pública no país. Como professor da Fundação Getúlio Vargas, Bresser Pereira reúne acadêmicos desta instituição para auxiliá-lo no MARE:

“Formei uma equipe qualificada – baseada nos meus antigos alunos de Economia e Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, alguns dos quais já se encontravam em Brasília, outros que eu trouxe quando fui nomeado (...)” (Bresser Pereira, 1999-a, 19).

Este grupo é reunido da Secretaria de Reforma do Estado (SRE), órgão responsável, dentro do MARE, pelo desenvolvimento das propostas de reforma.

Um segundo grupo de especialistas no tema é formado por altos burocratas da administração federal, que já vinham desenvolvendo políticas específicas de modernização. Este grupo, envolvido em iniciativas isoladas, estava disperso pela estrutura de governo e foram também reunidos no MARE. É o caso, por exemplo, dos burocratas envolvidos com o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), instituído em 1991, momento em que o setor privado



precisou adequar-se às exigências do mercado externo em relação à certificação de produtos e processos. Durante o ano de 1995, o PBQP é reorganizado, sendo criado um subprograma específico para a gestão pública, o Programa de Qualidade e Participação, sob a tutela do MARE.

Altos burocratas de outros países também contribuíram para o desenvolvimento das propostas de reforma brasileira. Esses atores estiveram presentes em seminários organizados pelo MARE, em palestras para servidores federais, além de terem diversos artigos publicados pela Revista do Serviço Público, editada pela ENAP, órgão vinculado ao Ministério. Destaca-se, neste processo, a atuação dos governos da Inglaterra, que ofereceu assistência técnica na formulação das propostas de reforma, e da França, que apoiou programas de capacitação de funcionários do próprio MARE, além de enviar técnicos para a realização de palestras e seminários junto ao governo brasileiro.

Uma outra fonte de especialistas provém de consultorias, comunidade bastante integrada e que tem atuação crescente em governos de diversos países. A participação desta comunidade específica é, aliás, uma característica presente em reformas que buscam implantar a administração gerencial, como descrevem alguns estudiosos do tema (Hood, 1991; Pollitt e Bouckaert, 2000; Saint-Martin, 1998, 2001; Ferlie, 1998). “There can be no doubt that the selling of management ideas has been one of the growth industries of the 1980s and 1990s”, afirmam Pollitt e Bouckaert (2000, 31).

Analisando a relação entre consultorias e reforma administrativa nas experiências britânica e canadense, Saint-Martin (1998) mostra que os governos desses países têm empregado cada vez mais consultores no processo de formulação de novas políticas para a administração pública:

“In Britain, public expenditures on external consultancy grew sharply between 1985 and 1990, increasing fourfold over this period to reach £242 million in 1992-1993 (...). In Canada, spending on private sector management consulting services has gone from \$56 million in 1984 to \$190 million in 1993 (Treasury Board Secretariat, 1994). These numbers suggest

that in the last 10 years, consultants massively entered the state and that policy makers in Britain and Canada have increasingly been exposed to the business management ideas and practices that consultants bring into the policy process.” (Saint-Martin, 1998, 537-538).

O aumento da participação de consultores no período analisado por Saint-Martin coincide com a fase em que estes países estiveram envolvidos com o desenvolvimento de reformas gerenciais. De forma semelhante, as reformas gerenciais nos Estados Unidos e Austrália, além da Inglaterra foram desenvolvidas com forte apoio de consultores, como mostram Pollitt e Bouckaert:

“In UK, for example, the civil service reform of the 1960s were carried out largely as an internal matter, whereas almost every reform in the 1980s and 1990s included participation by one or more of the big management consultancies – PricewaterhouseCoopers, Andersen, Ernst and Young, Deloitte and Touche, KPMG and so on. In the USA Presidents Reagan, Bush and Clinton, whatever their other differences, all made continuous use of advice from business world (so much so, indeed, that in 1997 we find the US Vice President proudly issuing a booklet entitled *Businesslike government: lessons learned from America's best companies*).” (Pollitt e Bouckaert, 2000, 20).

Também neste período observa-se a difusão de idéias de reforma a partir de consultores que se tornaram extremamente influentes a partir de seus *best sellers*, popularizando as idéias do modelo gerencial de administração pública. Talvez um dos mais conhecidos “gurus” seja David Osborne que, em conjunto com Ted Gaebler, escreveu *Reinventando o Governo* (Osborne e Gaebler, 1994). Publicado em 1992 nos Estados Unidos, o livro reúne um conjunto de recomendações para que os governos consigam “promover uma mudança de paradigma”, que consiste no abandono do modelo burocrático-weberiano de administração pública em favor ao “modelo empreendedor”. O livro teve especial destaque no governo Clinton, que tomou as idéias ali presentes como base para

seu programa de reforma administrativa, o National Performance Review (NPR). No Brasil, o livro foi editado pela primeira vez em 1994, sendo uma edição de 1000 exemplares impressos especialmente para a ENAP, órgão vinculado ao MARE. Nesta edição, consta na contracapa a recomendação expressa de Bill Clinton a respeito de Reinventando o Governo: “Deve ser lido por todo homem público. Este livro nos mostra o caminho”. Um comentário do então ministro Fernando Henrique Cardoso é encontrado logo abaixo: “O Brasil precisa modernizar o setor público e tornar seu sistema de governo mais eficiente e produtivo. As idéias de Reinventando o Governo representam uma contribuição importante para a reflexão que os homens públicos e a sociedade em geral estão fazendo nesse sentido”.

Embora tenha feito sucesso entre políticos e burocratas nos governos de diversos países, além de ser considerado “a bíblia da nova administração” pela revista *Business Week*, o livro é recebido por acadêmicos de administração pública norte-americanos com cautela, sendo considerado superficial e questionável do ponto de vista metodológico<sup>60</sup>. Procurando compreender esta diferença no tratamento das idéias de Osborne e Gaebler, Saint-Martin (2001) sugere que o conteúdo simbólico das idéias apresentadas no livro foi fundamental para sua difusão entre formuladores de políticas:

“Reinventing Government [RG] has become influential because of its attraction as political ideology rather than because of its persuasiveness as administrative science. When looked at from a social scientific perspective, it is true that the Osborne and Gaebler doctrines are inconsistent. But (...) the very ambiguity of RG ideas has been one source of their power in the political sphere. By reading slightly different emphases into those ideas, an

---

<sup>60</sup> A este respeito, ver Moe, Ronald “The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”. *Public Administration Review*, march-april 1994 (pp. 125-136); Rhodes, R. W. “Reinventing Excellence: Or How Best-Sellers Thwart the Search for Lessons to Transform the Public Sector”. *Public Administration*, vol. 72 (Summer), 1994 (pp. 281-289) e Jordan, Grant. “Reinventing Government: But Will It Work?”. *Public Administration*. N.º. 72 (Summer), 1994 (pp. 281-289).

otherwise disparate set of groups could unite under the same RG banner”.  
Saint-Martin (2001, 575).

Podemos analisar o sucesso das idéias apresentadas por Osborne e Gaebler entre políticos e altos burocratas com base na definição de problema e nas soluções que o livro propõe. O problema para o governo norte americano estava definido, nos anos 1980, como sendo a própria burocracia. Neste período criticava-se o “tamanho do Estado”, o excesso de gastos e, como solução, propunham-se reformas baseadas em extensas privatizações, redução de pessoal e cortes orçamentários. A administração gerencial – e as idéias de “governo empreendedor” de Osborne e Gaebler deslocam a definição do problema para a questão da eficiência.

“Nosso problema fundamental, hoje, não se resume a governo *de mais* ou governo *de menos*. Desde a rebelião tributária de 1978 estamos debatendo esse tema incessantemente, o que não resolveu nossos problemas. E nosso problema fundamental é o fato de termos o *tipo inadequado de governo*. Não necessitamos de mais governo ou menos governo: precisamos de *melhor governo*.” (Osborne e Gaebler, 1994, 25).

Esta redefinição do problema e a proposta de novas soluções capturam a atenção dos formuladores de políticas, porque tocam - agora de forma positiva - diretamente em suas funções. Novas coalizões são possíveis porque o discurso é ambíguo: ao apresentar as idéias de reforma como essencialmente técnicas e neutras politicamente, torna-se possível aglutinar em torno da proposta tanto indivíduos identificados com partidos e idéias de direita quanto da esquerda.

Interessante notar ainda que Osborne e Gaebler criaram uma própria *policy community* em torno de suas idéias, comunidade composta sobretudo por grandes consultorias, mas também por políticos e altos burocratas que compartilham e disseminam as mesmas idéias:

“First, is the Alliance for Redesigning Government. The Alliance was created by the leadership of the National Academy of Public Administration (NAPA) and is chaired by David Osborne. The Alliance brings together management consultants, academics and public sector managers to share ideas, concerns and practices. (...). The Alliance publishes the Public Innovator, a newsletter that brings to its subscribers on a monthly basis the latest information on government reinvention. The Public Innovator is funded by Andersen Consulting, the world's largest management consulting firm, with nearly 44,000 employees and 152 offices in 47 countries. A few months before the release of RG [Reinventando o Governo], David Osborne founded in 1991 the Public Strategies Group (PSG), a management consulting firm (...). At the heart of the PSG, is the Reinventing Government Network (RGN), a world-wide network created by Osborne and Gaebler of about 100 management consulting firms who help public organizations develop and implement long-term change strategies. (...) A number of the firms that are part of the "Big Five" group of firms that dominate the world management consulting market are increasingly using the "Reinvention label" in advertising their services in public sector management journals and magazines (...). These firms are multinational giants who have highly developed international networks through which RG ideas have been transmitted and translated (...). The consultancy firms' important role, coupled with the improved direct communications and exchange of ideas between interested parties in various countries, helps to explain why many policy-makers across the globe are speaking the RG language of public sector reform.” (Saint-Martin, 2001, 587-588).

Logo após assumir o MARE, Bresser Pereira tem contato com David Osborne, que esteve em Brasília em março de 1995, quando o então ministro chegou a cogitar sua contratação como consultor para a reforma brasileira:

“Ele (Osborne) pode ser contratado como consultor. Mas o mais provável é que o governo americano o contrate para nós. Como ele (o governo

americano) fez nas Filipinas. Ou então, o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) também já mostrou interesse em contratá-lo para nós”<sup>61</sup>.

Esta intenção declarada gerou intensa polêmica na mídia e também entre parlamentares. Bresser Pereira foi convidado pela Comissão Especial de reforma administrativa a explicar no Congresso a possível contratação de Osborne, gerando um episódio bastante desgastante para o governo<sup>62</sup>. Em maio do mesmo ano, Bresser Pereira viaja à Inglaterra e toma contato com as idéias da “nova administração pública” (*new public management*), que formam a base das propostas de reforma naquele país. Descrevendo este momento inicial de seleção de alternativas, Bresser Pereira diz:

“Tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de gerencial por intermédio da leitura de Osborne e Gaebler (...). Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto. O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido (...).” (Bresser Pereira: 1998-e, 12-13).

Além de “gurus” e consultorias, organismos internacionais, tais como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD); Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD); Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) atuam como instâncias de transferência de experiências entre países, contribuindo para a disseminação de idéias e soluções sobre a administração pública (Pollitt e Bouckaert, 2000; Saint-Martin, 2001). A OCDE, por exemplo, mantém um setor

---

<sup>61</sup> “Bresser quer assessor pago pelos EUA”. *Folha de São Paulo*, 15 de março de 1995.

<sup>62</sup> “Osborne não entende nada de Brasil, diz Bresser a deputados”. *Folha de São Paulo*, 24 de março de 1995.

destinado especificamente ao estudo e assessoramento de reformas gerenciais denominando PUMA – Public Management Service, no qual também destaca as práticas dos países membros<sup>63</sup>. O CLAD desenvolve seminários anuais sobre reformas da administração pública, conferências em diversos países, além de manter uma linha de publicações a respeito do tema, e uma base de dados sobre experiências internacionais no SIARE - Sistema Integrado e Analítico de Informação sobre Reforma do Estado<sup>64</sup>.

Com relação ao Brasil, o apoio financeiro do BID foi fundamental para a execução das propostas contidas no Plano Diretor. Durante o ano de 1995, equipes do BID estiveram no Brasil para analisar as propostas de modernização da administração federal e dimensionar o volume do financiamento necessário para sua consecução. Em maio de 1996, o BID financiou em Brasília o “Seminário Internacional sobre a Reforma do Estado na América Latina e Caribe”. Em outubro do mesmo ano, foi firmado um convênio de cooperação técnica ao Programa de Apoio à Modernização do Poder Executivo Federal, no valor total de US\$ 180,0 milhões, dos quais o BID financiaria a metade, em duas parcelas (US\$ 57,0 e US\$ 33,0 milhões respectivamente).

O Programa de Apoio à Modernização estabeleceu projetos em quatro áreas específicas. A primeira área contemplada trata da reforma institucional (ou dos projetos básicos da reforma, conforme o Plano Diretor), envolvendo a reestruturação interna dos ministérios, implantação das agências executivas e das organizações sociais. Para esta área foi reservada a maior parte dos recursos, que “financiarão principalmente as despesas de consultorias para elaborar o diagnóstico das entidades, a elaboração de seu planejamento estratégico e a implantação dos novos processos operativos de gestão, entre outras atividades” (MARE, 1998, 24). Outras áreas apoiadas pelo financiamento do BID são, em ordem de volume de recursos: gestão e tecnologia da informação; gestão e desenvolvimento de recursos humanos, e atendimento ao cidadão. Para estas

---

<sup>63</sup> Embora o Brasil não participe da OCDE, mantém com este um convênio de cooperação técnica.

<sup>64</sup> Durante o período em que ocupou o cargo de ministro no MARE, Bresser Pereira esteve à frente do Conselho Científico do CLAD.

áreas, o termo de referência do Convênio também menciona a destinação de parte dos recursos à contratação de consultorias para a elaboração e implantação de projetos. As normas para a contratação de consultorias e licitações são regidas, com base nos procedimentos do BID, conforme detalha o termo de referência do convênio: “A aquisição de equipamentos, materiais e serviços de consultoria, será realizada segundo pautas e procedimentos do Banco”. (MARE, 1998, 57).

Consultorias, altos burocratas, acadêmicos, pesquisadores, entre outros especialistas formam comunidades nas quais as idéias a respeito do modelo gerencial circulam no Brasil e em todo o mundo. Algumas dessas comunidades, com relação à participação na geração de idéias para a reforma brasileira, são mais fragmentadas, outras mais estruturadas; mas ambas forneceram um “caldo primordial” de idéias a respeito de um novo modelo de gestão para a administração pública. No caso do MARE, é importante assinalar que o próprio ministério também se constituiu enquanto uma comunidade de especialistas, no qual indivíduos apresentam suas idéias e se empenham na defesa de suas propostas.

O MARE preenche os requisitos dos monopólios de políticas (*policy monopolies*) analisados por Baumgartner e Jones (1993): alto grau de compartilhamento de idéias entre os participantes (existência de uma *policy image*), e uma estrutura institucional definida. No interior desses monopólios, assim como acontece nas comunidades de especialistas, os participantes do processo de formulação de políticas empenham-se em testar suas idéias e em difundi-las para outras comunidades e para o público não-especializado de forma simples e direta, por meio de *papers* acadêmicos, artigos para a imprensa, palestras, testemunhos, pequenos textos explicativos, entrevistas, entre outros. A equipe do MARE viajou por todo o país, participando ativamente da difusão das idéias. Destaca-se também o papel desempenhado pelo então ministro Bresser Pereira, como veremos na próxima seção.



### 3.3.2 O MARE e a estratégia de difusão das idéias

No modelo de Kingdon, dois elementos são considerados fundamentais para a transformação de uma idéia em solução: a ativa participação de um empreendedor (*policy entrepreneur*) e o processo de difusão e “amaciamento” das idéias (*soften up*).

Bresser Pereira assume claramente o papel de empreendedor, da maneira como Kingdon (2003, 122) define este ator: um indivíduo cuja característica principal consiste em investir seus recursos, tais como tempo, energia, prestígio, reputação, em função de uma idéia. Logo após a publicação do Plano Diretor, o então ministro empenha-se em difundir as idéias presentes no documento, procurando enfatizar as características positivas dos projetos propostos pelo governo: “Disponha de um poderoso instrumento de persuasão: o Plano Diretor. Não perdia oportunidade de apresentá-lo aos servidores (...)”, diz Bresser Pereira (1999-a, 20).

Além de utilizar o Plano Diretor como mecanismo de persuasão junto aos servidores, a mesma estratégia foi utilizada para difundir as idéias para outras audiências:

“Era essencial persuadir a opinião pública. Então, durante os dois anos e meio de discussão da emenda no Congresso, tornei-me o advogado nacional da reforma. Levei o Plano Diretor e a emenda para todos os lugares, para todos os foros, debatendo, argumentando. Nesses debates, procurei ter uma mensagem simples e clara, em que os aspectos positivos – e não apenas os punitivos – da reforma também estivessem presentes.” (Bresser Pereira, 1999-a, 16).

A ênfase na difusão de “aspectos positivos” da reforma se deve à recepção, bastante negativa, principalmente por parte dos servidores públicos e da oposição, com relação às propostas de reforma constitucional, apresentadas logo no início do governo. A imagem da política de reforma da administração pública (*policy image*) é desenvolvida com base tanto em informações empíricas, quanto a apelos

emotivos (*tone*). O *tone* é fundamental para a mobilização em torno das idéias de reforma, atraindo ou afastando novos participantes. Uma representação negativa ou positiva das soluções constitui-se, desta forma, em um fator crítico no desenvolvimento das questões. A proposta de reforma constitucional, de acordo com Bresser Pereira, carregava características “negativas”, exploradas, sobretudo, pela mídia. No entanto, como empreendedor da reforma, sua atuação se dá no sentido de buscar converter esse *tone* negativo em positivo:

“Os jornalistas apenas se interessavam pelos aspectos financeiros e de curto prazo. Seus temas prediletos eram a redução de quadros, o fim da estabilidade, o teto salarial (...). Pouco se interessavam pelos objetivos mais positivos, de médio-prazo: maior papel para as organizações públicas não-estatais, aumento da eficiência, foco no cliente cidadão, nova política de recursos humanos e nova política de concursos públicos. Mas consegui inserir progressivamente as novas idéias, e, aos poucos, começou a ficar claro que eu não era, como meus adversários sugeriam, o ‘carrasco dos servidores públicos’, o ‘neoliberal impiedoso’, ou o ‘defensor xiita do mercado’, e sim que minha mensagem envolvia reconstruir o Estado (...).”  
(Bresser Pereira, 1999-a, 16).

Em outra passagem, o ex-ministro comenta a forma pela qual utilizou a mídia como recurso estratégico para representar as propostas de forma positiva, a partir da ênfase na relação entre a definição de problema (o modelo burocrático) e as soluções propostas (administração gerencial):

“Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em Janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência da forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias. Minha estratégia principal era atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo que defendia as carreiras

de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma eu confundia meus críticos, que afirmavam que eu agia contra os administradores públicos ou burocratas, quando, na verdade, procurava fortalece-los, torna-los mais autônomos e responsáveis. Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional.” (Bresser Pereira, 1998-e, 13).

A utilização da imprensa, sem dúvida, foi um recurso explorado por Bresser Pereira principalmente no início de sua atuação frente ao MARE. Em 1995, o então ministro publicou 16 artigos, sendo vários desses artigos publicados mais de uma vez, em jornais diferentes. No ano seguinte, 1996, são publicados 10 artigos de sua autoria. Em 1997, o então ministro já publicava a metade do volume de artigos do início do governo: 8 artigos. A partir de 1998, este número se reduz ainda mais, e os textos não têm mais a reforma como objeto central<sup>65</sup>.

Ao longo de 1995, o tema predominante nesses artigos foi a reforma constitucional. A maioria dos textos publicados discute exclusivamente as emendas constitucionais, abrangendo questões relativas à estabilidade, extinção do regime jurídico único e outros pontos considerados polêmicos. Os artigos destacam as características positivas das medidas enviadas ao Congresso, procurando discutir a reforma constitucional em conjunto com outros projetos de reforma do Estado, contextualizando a proposta de emendas. São poucos os textos que não abordam a questão das emendas constitucionais. Nestas exceções, a atenção é concentrada na criação das Organizações Sociais e do “setor público-não estatal”.

A partir de 1996, alguns textos ainda se concentram na reforma constitucional, reforçando os aspectos positivos das mudanças, discutindo a tramitação do projeto no Congresso, e inserindo a proposta no contexto maior da administração pública gerencial. Observa-se neste ano, em comparação com as publicações de 1995, um aumento na quantidade de textos que destacam o modelo

---

<sup>65</sup> Os artigos publicados por Bresser Pereira estão relacionados no Apêndice A, item 3-a.

gerencial de administração e a redefinição do papel do Estado a partir do relato de experiências internacionais.

Em 1997, os artigos publicados continuam a destacar as emendas constitucionais, principalmente a tramitação das propostas no Congresso. Mas nota-se um equilíbrio maior na distribuição temática dos textos, que contemplam também o novo “papel” do Estado, fazendo referência a projetos e programas desenvolvidos em outros países. No ano seguinte, com as emendas aprovadas no Senado, em março, e a promulgação, em junho, nenhum texto é publicado pelo autor sobre o tema, tão pouco sobre os demais projetos previstos no Plano Diretor.

É importante registrar ainda um artigo publicado na Folha de São Paulo, em 10 de janeiro de 1999 (a única publicação deste ano), intitulado “Um Novo Aprendizado”. Já no Ministério da Ciência e Tecnologia, o ex-ministro do MARE faz um balanço (muito positivo) de sua atuação na reforma da administração pública, considerando os fatores que teriam auxiliado na aprovação das emendas constitucionais.

A atuação de Bresser Pereira como *policy entrepreneur* da reforma é fundamental no processo que Kingdon chama de “amaciamento” (*softening up*). Este processo consiste na divulgação das idéias em fóruns diferentes, tarefa desenvolvida pelo então ministro e também por seus assessores no MARE. Vimos que a imprensa escrita foi utilizada como veículo para a divulgação das soluções propostas para a reforma. Nestes textos, as idéias são comunicadas ao público em geral, e também aos servidores públicos. Mas a estratégia de *softening up* foi muito além desta audiência. Outros textos foram publicados visando grupos mais especializados. Bresser Pereira escreveu o artigo “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos” (Bresser Pereira, 1997-a) com o objetivo de divulgar a reforma entre os juristas. Conforme o autor, “Fiz várias tentativas de falar e debater com juízes e promotores, mas sem sucesso. (...) Receberam, entretanto, com grande interesse o trabalho teórico que fundamenta, no plano do direito, a reforma” (Bresser Pereira, 1999-a, 15). Outros artigos de cunho teórico foram publicados pelo autor em revistas acadêmicas, como a Revista Lua Nova

(artigos publicados em 1995 e 1998), Revista de Filosofia Política (1997), Novos Estudos CEBRAP (1998) e Revista de Administração Pública (2000)<sup>66</sup>.

Dentre as iniciativas de difusão da reforma, destaca-se a atuação da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública - com a reativação da “daspiana” Revista do Serviço Público, cuja edição estava paralisada desde 1989<sup>67</sup>. A Revista conferiu espaço aos artigos de técnicos envolvidos nos projetos de reforma, além de outros servidores da alta administração pública. Outros artigos, sempre versando sobre temas ligados à reforma gerencial, são elaborados por especialistas brasileiros e estrangeiros, enfocando as experiências de reforma no cenário internacional, tendências da reforma brasileira e reflexões sobre os projetos desenvolvidos no MARE. A partir de 1995 foram também lançados pela ENAP uma série de Textos para Discussão, abordando a mesma temática<sup>68</sup>.

Outras publicações, de iniciativa direta do MARE, foram lançadas durante o período. A Revista Reforma Gerencial foi criada em março de 1998, tendo como público-alvo os servidores federais. Com o objetivo de disseminar as idéias da administração gerencial, a revista ocupa um espaço intermediário entre as revistas voltadas para o público acadêmico (Revista do Serviço Público) e as demais publicações informativas (Jornal do Servidor, Boletim Estatístico do MARE), produzidas pelo governo. Trazendo seções fixas (“servidores fazendo a mudança”, “capacitação do servidor”, “modernizando o Estado”, “entrevista”, “artigo”, entre outras), a Revista teve ao todo, seis números publicados, sendo extinta em janeiro de 1999. Em seu lugar, foi criada a Revista Administração Federal que manteve as características da revista anterior, mas teve apenas duas edições (maio-junho de 1999 e julho-agosto de 1999)<sup>69</sup>.

Também os Cadernos MARE da Reforma do Estado contribuem para a documentação dos principais projetos e divulgação dos objetivos da reforma. Os

---

<sup>66</sup> Ver Apêndice A, item 3-b.

<sup>67</sup> A Revista do Serviço Público foi criada para dar sustentação à reforma promovida pelo DASP, defendendo as idéias do departamento e, mais tarde, defendendo-o em sua luta pela sobrevivência e pela manutenção de suas atividades dentro do Estado.

<sup>68</sup> Foram editados 5 números dos Textos para Discussão em 1995; 7 em 1996; 10 em 1997; 10 em 1998; 1 em 1999; 6 em 2000; 5 em 2001; e 3 em 2002.

<sup>69</sup> Ver Apêndice A, item 1-c e 1-d.

Cadernos eram temáticos e tinham como objetivo atingir o público diretamente afetado pela reforma. Foram produzidos 17 números dos Cadernos, entre 1997 e 1998<sup>70</sup>.

Além de publicações, a estratégia de *softening up* envolveu visitas constantes de membros da equipe da Secretaria da Reforma do Estado a congressos e palestras por diversos estados do país. As idéias sobre a reforma foram também divulgadas junto a núcleos formadores de opinião por meio da realização de seminários organizados pelo MARE, entre os quais o Seminário Internacional Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, em novembro de 1997; Seminário Reforma Gerencial do Estado, novembro de 1998 (ambos realizados na ENAP); Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado, realizado em São Paulo em março de 1998; Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização – realizado na USP em maio de 1998.

Também foram estimuladas linhas de pesquisa sobre a Reforma do Estado em diversas universidades, como por exemplo o programa de mestrado da Fundação Getúlio Vargas, e o núcleo de pesquisa da Fundação Instituto de Administração (FIA), ligada ao Departamento de Administração, Economia e Contabilidade (FEA) da USP. A pesquisa de Abrucio e Pó (2002), que apresenta um *survey* descritivo da produção bibliográfica sobre a reforma do Estado entre os anos 1995 e 2002, mostra que houve, a partir das propostas de reforma do MARE, uma grande expansão de estudos acadêmicos voltados ao tema da reforma, além do surgimento de novas áreas e temas de pesquisa vinculados a essa temática.

Desta forma, o MARE se constitui como uma *policy community*, fortalecendo a representação da solução – a administração gerencial – e disseminando essas idéias para outras comunidades.

---

<sup>70</sup> Ver Apêndice A, item 1-b.

### 3.4 Considerações finais

As soluções e alternativas propostas pela reforma são definidas, desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, como um conjunto de mudanças destinadas à implantação, na administração pública brasileira, do modelo gerencial. Representada como uma solução legítima (*valence issue*) do ponto de vista técnico, político e social, as idéias a respeito do modelo gerencial vão sendo ampliadas, ao longo do tempo, nos textos do então ministro Bresser Pereira. Se inicialmente, as soluções remetem às idéias de Osborne e Gaebler (1994), aos poucos o modelo vai sendo fundamentado com base em outras experiências e nas idéias na “nova administração pública”<sup>71</sup>.

De qualquer forma, independentemente da fundamentação, muitas idéias estão disponíveis e apenas algumas são selecionadas. Para uma idéia ser seriamente considerada, e posteriormente selecionada, alguns critérios, como viabilidade técnica, congruência com os valores da comunidade, aceitação pública e limitações orçamentárias são apontados por Kingdon (2003) como fundamentais.

As propostas de reforma apresentadas são demonstradas viáveis, do ponto de vista técnico, por meio principalmente dos Cadernos MARE, nos quais os burocratas envolvidos em cada um dos projetos procuram detalhar os objetivos e estratégias de implementação, convertendo as idéias em objetivos práticos. Mesmo que a implementação não se desenvolva da forma como planejado, sem essas especificações técnicas dificilmente as soluções seriam aceitas, como afirma Kingdon (2003, 132):

“Attention to the details of implementation does not necessarily result in enacted programs that work. Policy makers do not always anticipate all of the consequences that will flow from their actions (...). To be seriously considered, however, policy makers believe that a proposal will work if

---

<sup>71</sup> Em *Reforma do Estado para a Cidadania* (Bresser Pereira, 1998-e), um capítulo inteiro é dedicado à discussão dos fundamentos teóricos do modelo gerencial (pp. 81-162).

enacted, even if the idea seems far-fetched in hindsight. Without that belief in its technical feasibility, the proposal is not likely to survive to the point of serious consideration.”

Além disso, para que as soluções sejam aceitas, é necessário que elas sejam compartilhadas pela comunidade de especialistas. Pela fragilidade do campo acadêmico em administração pública no país, esta comunidade não se constitui como geradora de idéias para a reforma. Por outro lado, comunidades mais ativas, como as formadas por consultores internacionais, compartilham das mesmas visões de mundo a respeito de soluções para a administração pública, tendo grande influência na geração de alternativas.

O MARE procurou influenciar a aceitação pública das soluções, principalmente no processo de difusão das idéias e da ênfase nas “características positivas” da reforma. O apelo às *valence issues* atua exatamente no sentido de garantir apoio às soluções junto ao grande público. Limitações orçamentárias tão pouco se constituíram num fator de restrição às soluções propostas, em primeiro lugar porque as próprias soluções se apresentavam como meio de equilibrar as contas públicas, e também pelo financiamento internacional garantido para a execução da reforma.

A existência de uma solução que satisfaz esses critérios faz com que uma questão tenha maior possibilidade de chegar à agenda. Além disso, como ressaltam Baumgartner e Jones (1993), mesmo que não exista uma relação de causa e efeito entre definição de problemas e geração de alternativas, a proximidade entre a *policy image* das soluções e a *policy image* dos problemas aumentam as chances de um tópico entrar na agenda. Esta “costura” é evidente nos textos analisados, uma vez que o modelo gerencial (a solução), da forma como é representado, encontra correspondência na definição de problemas analisada no capítulo anterior (o modelo burocrático).

As soluções também não apresentam relação de causa e efeito com o outro fluxo do modelo de Kingdon – a dinâmica política. No entanto, sem um contexto político e institucional favorável, tanto soluções quanto problemas podem ser



definidos e difundidos sem provocarem mudanças na agenda. São estas questões que conduzirão nossa análise no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### A DINÂMICA POLÍTICA

---

#### Introdução

Ao lado dos fluxos de problemas e de soluções, os eventos que se desenrolam no contexto político são essenciais para a compreensão da forma pela qual uma questão chega à agenda governamental. Estes eventos estão relacionados às instituições e à dinâmica de negociação política que envolve a *policy* da reforma da administração pública<sup>72</sup>.

No modelo de Kingdon, o fluxo político (*politics stream*) segue sua lógica própria - independentemente do reconhecimento dos problemas (*problems stream*) ou do desenvolvimento de soluções (*policy stream*) – e abrange eventos que têm efeitos importantes sobre o processo de *agenda-setting*. Acontecimentos como os resultados eleitorais, o início de uma nova gestão e a atuação de grupos de interesse, afetam profundamente a agenda. Os novos integrantes de um governo, destacando algumas concepções sobre problemas e defendendo algumas propostas específicas, alteram a agenda, inserindo novas questões ou bloqueando outras. Os processos eleitorais e o “humor nacional” – conjunto de percepções compartilhadas pelos atores sociais - criam condições para que algumas questões se destaquem na agenda. A atuação de grupos de interesse, da mesma forma, pode criar oportunidades para a emergência de um tema, podendo, por outro lado também dificultar algumas iniciativas. Assim, os eventos que se desenrolam no

---

<sup>72</sup> Todos os fluxos que compõem o modelo de *Multiple Streams* são, em última instância, fluxos políticos. Vimos com Stone (2002, 231) que não existe definição de problemas que não seja política, uma vez que esta definição envolve a mobilização de interesses e a constituição de alianças. Da mesma forma, também não há proposição de alternativas que não seja política, já que a forma como as idéias são apresentadas envolvem teorias mais ou menos implícitas sobre o governo (Majone, 1989, 80). O fluxo político, tal como Kingdon (2003, 145) o define, relaciona eventos como eleições, pressões de grupos de interesse e dos partidos políticos. Os três fluxos são, portanto, essencialmente políticos, envolvendo a construção de consensos sobre problemas, soluções e oportunidades políticas. A diferença é que, enquanto no fluxo de problemas e soluções a mobilização se dá por difusão e persuasão, no fluxo “político”, a mobilização se dá por negociação e barganha entre as coalizões.

fluxo político constituem o “solo fértil”, sobre o qual determinadas idéias a respeito de problemas e soluções encontram maior ou menor propensão ao desenvolvimento.

Este capítulo tem como objetivo focalizar estas questões, procurando compreender de que forma as idéias a respeito da política de reforma da administração pública, proposta pelo governo Fernando Henrique Cardoso, encontram condições favoráveis para o acesso à agenda.

#### **4.1 Antecedentes da reforma**

Ações de reforma administrativa não configuram propriamente uma novidade, antes consistem em práticas constantes ao longo da história administrativa do governo federal<sup>73</sup>. A cada mudança de governo, efetua-se a revisão da estrutura organizacional, criam-se órgãos, cargos, alteram-se métodos de trabalho. Este tipo de ação geralmente é pautado por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, em que predominam mudanças lentas e graduais. Em determinados momentos, porém, observamos mudanças rápidas, em que novas idéias se disseminam e abrem espaço para a alteração da agenda governamental. Este é exatamente o fenômeno sobre o qual Baumgartner e Jones (1993) se debruçam em seu modelo de equilíbrio pontuado.

No período que antecede o governo Fernando Henrique Cardoso, as ações voltadas à administração pública estavam restritas a mudanças incrementais. Nas eleições presidenciais de 1989, o tema da crise do Estado esteve presente no discurso dos candidatos, representando uma das estratégias mais visíveis em torno da definição dos problemas brasileiros. Embora as soluções apresentadas pelos candidatos para lidar com a crise fossem divergentes, o debate esteve centrado no

---

<sup>73</sup> Para uma revisão das principais reformas administrativas promovidas pelo governo federal, ver Lima Junior, Olavo B. (1998). “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos”. Revista do Serviço Público, ano 49, nº 2, abril-junho. Brasília, Enap. Ver também Andrade, Regis C e Jaccoud, Luciana (1993). Estrutura e Organização do Poder Executivo. Brasília: ENAP/CEDEC 1993; e ainda Marcelino, Gileno (1987). Evolução do Estado e Reforma Administrativa. Brasília: Funcep.

Estado e sua crise, a partir da percepção de que o próprio Estado era responsável pelo fracasso da política econômica e pela ineficiência das políticas públicas (Cezar, 1994)<sup>74</sup>.

Ao assumir a presidência, o governo Collor não elabora uma proposta formal de reforma da administração pública. As mudanças realizadas neste sentido foram orientadas por um grupo restrito de assessores, e as práticas adotadas foram concretizadas por meio de Medidas Provisórias ou atos administrativos internos. São mudanças caracterizadas, fundamentalmente, pela redução de pessoal, extinção e fusão de órgãos, alteração em dotações orçamentárias, medidas basicamente quantitativas, voltadas à contenção dos gastos governamentais (Couto, 1993). Outras iniciativas, como ações de desburocratização, desregulamentação, melhoria na qualidade gerencial estiveram presentes no governo Collor, sendo desenvolvidas de forma fragmentada. Esta forma de condução da política de administração pública, que se estenderia pela gestão Itamar Franco, é aquela que Baumgartner e Jones (1993) chamam de política dos subsistemas, nos quais são tratados temas fora da agenda, de forma estável e lenta, sem grande difusão de idéias.

As eleições de 1994 são, novamente, marcadas pelo debate em torno da crise do Estado. Neste momento, embora não estivesse definida uma agenda específica de reforma para a administração pública, os dois principais candidatos – Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva – destacavam, embora apresentando soluções diferentes, a necessidade de reformas do Estado. Neste contexto, uma proposta de reforma especificamente voltada à administração pública encontrava “solo fértil, ou um “humor nacional” favorável, Kingdon (2003) ou ainda, de acordo com Baumgartner e Jones, um *feedback* positivo - uma

---

<sup>74</sup> É importante lembrar que grande parte do debate político, ao longo dos anos 1980, esteve centrado na idéia de crise de governabilidade. Naquele momento, o problema estava definido em termos do excesso de demandas liberadas com a abertura democrática que, no extremo, tenderiam a provocar a saturação na agenda governamental. A incapacidade governamental de lidar com estas demandas era reafirmada pelos diagnósticos de crise gerencial (excesso de centralização no governo federal, imobilismo e paralisia decisória) e da crise fiscal. Em ambos os casos, o problema vinha “de fora” – do cenário econômico ou da dinâmica política – e incidia sobre o Estado. As eleições de 1989 sinalizam o momento em que, pela primeira vez, o Estado é responsabilizado pela crise, e não mais representado como vítima de uma série de crises setoriais (Cezar, 1994).

vez que o discurso eleitoral criava expectativas para a solução da crise atribuída ao Estado.

A eleição de Fernando Henrique Cardoso representa a ascensão de um novo sistema hegemônico de poder (Sallum Jr., 1999; 2003). Este novo sistema de poder propunha o rompimento definitivo com a “era Vargas” e com o modelo de Estado que havia sido construído a partir dos anos 1930, atingindo seu ápice durante o regime militar, na década de 1970 e que, a partir de então passou a desgastar-se progressivamente. Como alternativa, o governo Cardoso apresentava como proposta um projeto político de alteração das relações Estado-sociedade de cunho liberalizante, no qual o Estado deveria se ausentar de quaisquer funções empresárias, transferindo estas atividades para o setor privado, além de comprometer-se a manter equilibradas as finanças públicas, de forma a não alimentar o déficit fiscal e assim manter sob controle o processo inflacionário. Este projeto também contemplava a ampliação da abertura comercial, intensificando as trocas do país no mercado internacional, além de medidas de política macroeconômica como a manutenção do câmbio valorizado frente ao dólar e a política de juros altos, de forma a manter a estabilização dos preços.

A orientação prioritária do governo Cardoso estava direcionada, portanto, a minar as bases do Estado desenvolvimentista, identificando neste padrão de intervenção estatal o problema central da sociedade brasileira e o obstáculo principal ao crescimento econômico do país. Neste sentido, além mudanças na política econômica cabia ao governo também alterar dispositivos constitucionais consagrados em 1988, uma vez que a Constituição preservava características centrais do modelo nacional-desenvolvimentista, como as limitações ao capital estrangeiro, o controle do Estado sobre o mercado, e mecanismos de proteção social aos trabalhadores e servidores públicos, entre outros fatores.

A agenda do governo Cardoso priorizava, desta forma, medidas que contribuíssem para a superação da “era Vargas” e substituição do padrão de intervenção estatal vigente, em conjunto com ações voltadas à liberalização da economia. Para que este novo sistema hegemônico de poder e suas propostas se

consolidassem, era preciso assegurar que estas idéias fossem apoiadas pelas lideranças políticas e pelo conjunto da sociedade. Conforme sublinha Sallum Jr. (1999, 31),

“Uma classe dominante não se transforma em dirigente a menos que consiga organizar-se e universalize os seus interesses na sociedade; e isso não ocorre a menos que lideranças políticas encontrem uma ‘fórmula política’ que permita a adesão da maioria das forças políticas em presença.”

Neste contexto, a proposta de reforma da administração pública, desde que em sintonia com as duas idéias centrais do novo sistema hegemônico – “desconstrução” do Estado varguista e liberalização econômica - poderia auxiliar no estabelecimento desta “fórmula política” que garantisse e ampliasse suporte ao projeto político do governo. E, de fato, a reforma se propõe exatamente a colaborar com esse projeto: eliminar o modelo burocrático de administração pública - um dos maiores símbolos da “era Vargas” - e promover mudanças constitucionais que contribuíssem, em curto prazo, para o equilíbrio das finanças públicas. A definição de problemas e a representação das soluções na reforma administrativa, como vimos nos capítulos anteriores, destina-se a difundir aos políticos, à alta burocracia, aos empresários, à mídia e à sociedade em geral, as idéias mais fundamentais do governo Cardoso. Independentemente de seus resultados (concretizar ou não um modelo gerencial de gestão pública), a reforma administrativa tinha possibilidades de constituir-se enquanto um símbolo das maiores aspirações do governo.

Assim, no governo Cardoso, diferentemente do governo Collor, que também se fundamentava em um projeto liberalizante, no “solo fértil” das idéias mais gerais no plano político, são lançadas as propostas para uma política de administração pública, extremamente congruente com os valores do novo bloco hegemônico. Por seu potencial em contribuir com as duas idéias fundamentais do governo Cardoso, simultaneamente, a proposta de reforma passa a adquirir alta visibilidade, interrompendo o período de estabilidade em que esta *policy* se

encontrava e pontuando um novo momento, de rápidas mudanças. A dinâmica pela qual essas idéias ingressam na agenda do governo Fernando Henrique Cardoso, considerando este contexto político, será analisada nas próximas seções.

## **4.2 Governo federal no fluxo político**

Políticas de administração pública são caracteristicamente concebidas pela liderança política e altos escalões do serviço público, configurando mudanças do tipo “top-down”, ou seja, ações que partem da cúpula político-administrativa (Pollitt e Bouckaert, 2000). Neste sentido, não representam mudanças orientadas por demandas populares, embora freqüentemente as reformas gerenciais, em particular, incorporem as queixas referentes às “disfunções burocráticas” mais óbvias. Veremos a seguir algumas variáveis importantes para a compreensão da formação da agenda no interior do governo, focalizando os períodos de transição administrativa, as oportunidades criadas pela dinâmica de outras políticas governamentais e a importância das questões jurisdicionais.

### *4.2.1 Mudanças de gestão*

Um dos momentos mais propícios para o ingresso de um tema na agenda são períodos de mudanças no governo - principalmente ao início de uma nova gestão, após as eleições (Kingdon, 2003). Novos formuladores de políticas que passam a ter acesso à estrutura administrativa e novas prioridades criam expectativas de mudança na agenda, sobretudo no primeiro ano de novas administrações, como assinala Kingdon (2003, 154). Por outro lado, um novo governo pode também provocar a retirada de uma questão da agenda, bem como inibir a ascensão de outros temas. No caso da política de reforma administrativa

sob análise, são evidentes as relações entre a mudança de governo e o ingresso do tema na agenda, em 1995.

Após uma bem sucedida passagem pelo Ministério da Fazenda no governo Itamar Franco, no qual contribuiu para a implantação do Plano Real<sup>75</sup>, Fernando Henrique Cardoso, apoiado por uma ampla coalizão partidária e com grande aprovação da opinião pública assume a Presidência da República em janeiro de 1995. Neste momento, no entanto, não havia uma percepção clara do escopo da reforma administrativa. O programa de governo, embora enfatizasse a existência da crise do Estado, e defendesse um programa de reformas para lidar com essa crise, simultaneamente ao controle da inflação e da manutenção da estabilização, não previa uma reforma específica para a administração pública. Para compreendermos a forma pela qual este tema passa a focalizar a atenção governamental, inserindo-se na agenda maior de reformas do Estado, torna-se fundamental analisar a participação do então ministro Bresser Pereira. Embora não figurasse inicialmente entre as reformas do Estado, a reforma administrativa passa a integrar a agenda governamental no momento em que Bresser Pereira é convidado a participar do governo federal, decisão esta que somente se concretizaria às vésperas de 1995. De acordo com um analista do período,

“O nome de Bresser na composição da equipe ministerial surge no momento final e na cota de FHC (...). A expectativa inicial era para a pasta das Relações Exteriores, mas um movimento por um nome de carreira dos diplomatas forçou uma segunda opção: a Secretaria da Administração Federal, elevada à condição ministerial para Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Do convite à posse decorreram menos de duas semanas.” (Martins, 2002, 238-239).

Ao longo dos primeiros meses de 1995, Bresser Pereira, tendo assumido o recém-criado MARE, empenha-se em inserir a reforma administrativa entre as

---

<sup>75</sup> Fernando Henrique Cardoso foi ministro da Fazenda no governo Itamar Franco a partir de maio de 1993. A primeira fase do Plano Real teve início em maio de 1994, sendo o real introduzido como moeda oficial em julho do mesmo ano.



prioridades da agenda governamental. Um dos objetivos iniciais de sua intensa estratégia de definição de problemas e difusão das propostas, analisadas nos capítulos anteriores, consistia em relacionar a reforma administrativa às ações de ajuste fiscal, procurando demonstrar que a reforma traria redução de custos, principalmente por meio das emendas constitucionais ao capítulo da administração pública, além de garantir à estrutura estatal a eficiência e a flexibilidade necessárias para o novo modelo de Estado proposto pelo governo Fernando Henrique Cardoso, materializando o rompimento com a “era Vargas”. Tendo assumido o Ministério sem a existência de um programa consolidado para a reforma da administração pública, o então ministro se concentra na formulação do Plano Diretor e em sua difusão tanto internamente ao governo, entre outros ministros e formuladores de políticas, quanto para outros atores externos.

Assim, o tema da reforma da administração pública é incorporado tardiamente à agenda de governo. A reforma é conduzida por um órgão externo ao chamado “núcleo central” do governo, um conjunto de órgãos da Presidência da República que procuravam fortalecer a capacidade de controle e coordenação da Presidência sobre os Ministérios, como a Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria Geral, a Secretaria de Assuntos Estratégicos, e o Conselho de Governo, que contava com uma estrutura de formulação de políticas interministeriais (Câmaras de Políticas Setoriais), nas quais apenas os Ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento tinham lugar garantido. A própria Câmara de Reforma do Estado<sup>76</sup>, órgão responsável pela definição das diretrizes da reforma, era controlada pelo ministro-chefe da Casa Civil.

Esta posição institucional, na avaliação de Costa (2002), enfraqueceu a ação do MARE no desenvolvimento das políticas de reforma da administração pública, uma vez que, fora do “núcleo central” do governo e com poucos recursos, o Ministério teria pouco apoio para levar adiante as propostas contidas no Plano Diretor:

---

<sup>76</sup> Instituída pelo Decreto n.º 1526/95.

“A transformação da Secretaria da Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), mostrava que a reforma não era uma prioridade governamental. Como órgão responsável por atividades-meio, o MARE não possuía densidade própria, não representava interesses sociais relevantes, não atraía a atenção da opinião pública e, pelo contrário, tendia a enfrentar resistências generalizadas da burocracia federal, especialmente nos ministérios maiores, ciosos de sua autonomia. Sem a vinculação direta à Presidência da República, o MARE seria apenas um pequeno ministério sem recursos, procurando definir seu lugar entre os cerca de vinte ministérios.” (Costa, 2002, 30)

Outros autores, no entanto, analisam a posição institucional do MARE como favorável ao desenvolvimento da política de reforma. Gaetani (2000), por exemplo, destaca o MARE como órgão central, ao lado dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e da Casa Civil. Nesta perspectiva, o MARE teria um amplo escopo de ação dentro da estrutura do governo federal.

De qualquer forma, a criação do MARE sinaliza a construção de um monopólio de políticas (*policy monopoly*), nos termos de Baumgartner e Jones (1993), indicando que o tema da reforma da administração pública havia ingressado na agenda governamental. Independente de sua localização com relação ao “núcleo central”, o MARE representa a dimensão institucional imprescindível para o desenvolvimento de um entendimento comum em relação à reforma. É em seu interior que o problema em relação à administração pública seria redefinido e as soluções seriam apresentadas e difundidas, formando a *policy image* da reforma. Instituições são o resultado do acesso de uma questão à agenda governamental, dizem Baumgartner e Jones (1993, 84).

#### 4.2.2 Inserção no conjunto de reformas do Estado

Além dos momentos de transição administrativa, outros acontecimentos diretamente ligados ao governo podem gerar oportunidades para a entrada de um

tema na agenda. É o caso dos *spillovers*; eventos que podem ter origem em diferentes *policy areas*, e que desencadeiam oportunidades para mudanças em diversas outras áreas, podendo provocar o surgimento de novas questões a serem consideradas pelos formuladores de políticas. Este fenômeno, analisado por Kingdon (2003, 190-194), também ajuda a explicar as condições, no fluxo político, para o acesso da reforma da administração pública à agenda de reformas do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso.

Diversos *spillovers* (eventos que desencadeiam oportunidades de ação) foram gerados a partir do Plano Real, possibilitando mudanças em diferentes áreas, como na previdência, no setor tributário e mesmo na administração pública. É importante observar que a idéia de *spillover* não representa um mecanismo automático para a introdução de mudanças, mas sim a criação de oportunidades para a entrada de novos temas na agenda. Nesta perspectiva, não há uma relação causal entre o Plano Real e a reforma da administração pública, ou qualquer outra reforma. Mas o plano de estabilização cria oportunidades para a entrada na agenda de outras questões relacionadas a seus propósitos, ou seja, uma política bem sucedida cria o “solo fértil” para outras políticas, como mostra Kingdon (2003, 104): “The first success creates tremendously powerful spillover effects. Entrepreneurs are encouraged to rush to the next available issue, coalitions are transferred, and arguments from analogy and precedent take hold”.

Esse efeito pode ser observado na reforma da previdência, enviada ao Congresso em abril de 1995, meses antes das propostas de emendas constitucionais ao capítulo da administração pública. A questão previdenciária havia se tornado central nos debates durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sendo rapidamente transformada de condição em problema e apresentada logo no início do primeiro mandato acompanhada de soluções específicas. Como analisa Melo (2002, 50),

“O (...) aspecto mais surpreendente da trajetória da previdência social como *issue* na agenda pública, ao longo da década de 90, tem sido sua paulatina centralidade, que culmina numa situação na qual sua resolução se converte

em um grave problema nacional e em pré-requisito para a reforma fiscal e a estabilização da economia. Mas especificamente, no debate em torno da reforma fiscal e da sustentabilidade do Plano Real, o sub-sistema de aposentadoria dos servidores públicos e seu desequilíbrio atuarial são apresentados como o cerne do problema do descontrole das finanças públicas.”

De forma semelhante, a reforma da administração pública consegue ganhar espaço dentro do governo na medida em que foi relacionada - tanto em termos da definição do problema, quanto da proposição de alternativas - à manutenção da estabilidade econômica. No processo de construção da imagem da reforma da administração pública, a equipe do MARE procurou, por um lado, aproximá-la da definição de problemas que concentrava a atenção da equipe econômica: o ajuste fiscal. A argumentação em torno da quebra da estabilidade e do fim do regime jurídico único é ilustrada, no Plano Diretor, por tabelas que visam demonstrar “soluções” adequadas proporcionadas pela reforma da administração pública sobre o “problema” do ajuste fiscal. Por outro lado, a definição da solução como reforma gerencial, procura ao mesmo tempo distanciar-se do problema da crise fiscal e aproximar-se da idéia de superação do Estado criado na “era Vargas”, que tem no modelo burocrático um de seus maiores expoentes. Esta ambigüidade na definição do problema, presente também nas alternativas propostas, gerava reações contraditórias dentro do governo. Enquanto a área econômica do governo desprezava a formulação em torno da administração gerencial, outros setores discordavam frontalmente da hipótese de crise do modelo burocrático e da viabilidade de sua substituição por um modelo gerencial. Neste sentido, Martins (2002, 242) chega a afirmar que “há claros indícios de que o presidente desconfiou da proposta de Bresser, mas ‘pagou para ver’, sob a vigilância atenta de seus ministros mais próximos”.

O próprio Bresser reconhece as dificuldades iniciais na apresentação da reforma. Conforme seu relato,

“Em janeiro de 1995, quando apresentei as primeiras idéias sobre a reforma da administração pública (...) uma tempestade caiu sobre mim. O tema era novo e, portanto, ameaçador, pelo menos na aparência. A reação negativa foi quase universal.” (Bresser Pereira, 1999-a, 11).

Neste momento, embora o tema estivesse na agenda governamental, contando com o suporte de uma estrutura institucional destinada à gestão da política de reforma da administração pública, a questão não estava presente, ainda, na agenda decisional. Considerando apenas o fluxo político, a reforma atinge a agenda governamental, em grande parte devido às oportunidades geradas pela transição administrativa e pelos efeitos de *spillover*. No entanto, mesmo integrando a agenda governamental, no início de 1995 a reforma desfrutava de baixa visibilidade e pouco suporte do Executivo. “Eu sabia”, diz Bresser,

“que o que eu estava propondo era sensato e respondia a uma verdadeira demanda de uma sociedade insatisfeita com os serviços prestados pelos servidores públicos no Brasil. Portanto, embora sem ainda contar com o apoio do Presidente para a reforma constitucional da administração pública – ele apenas concordara que eu discutisse a questão com o público em geral e os políticos – resolvi ir adiante.” (Bresser Pereira, 1999-a, 12).

Esta situação somente se reverteria – e o tema finalmente chegaria à agenda decisional – quando da articulação de uma coalizão pró-reforma, principalmente com o apoio dos governadores de estados e prefeitos municipais. Entre fevereiro e julho de 1995, o então ministro procurou obter o apoio desses atores, potenciais beneficiários das medidas propostas pela reforma: “Viajei pelo Brasil inteiro. Visitei governadores, participei de inúmeros congressos e encontros de prefeitos para debater a reforma. O apoio deles foi crucial.” (Bresser Pereira, 1999-a, 18). O apoio principalmente dos governadores representou uma vitória política para o então ministro, que passou a contar também com o apoio dos ministros do Planejamento e da Fazenda, em virtude dos ganhos fiscais que a

proposta representaria. O tema move-se, assim, para a agenda decisional, pronto para tornar-se uma política a ser implementada.

#### 4.2.3 *Questões jurisdicionais*

A criação de um órgão específico para lidar com a reforma da administração pública representa um esforço no sentido de trazer as questões relacionadas a essa política para esta nova estrutura, ou seja, estreitar a jurisdição sobre essa questão. A relação entre jurisdição e o processo de *agenda-setting* é destacada tanto por Kingdon (2003) quanto por Baumgartner e Jones (1993). Para Kingdon, o processo de *agenda-setting* no fluxo político é afetado, além dos processos anteriormente mencionados, pela mudança no domínio sobre uma questão, ou seja, pela disputa entre agências administrativas em torno da jurisdição sobre determinado tema, processo que pode levar uma idéia a se destacar e ascender à agenda. Mas é no modelo de Baumgartner e Jones que encontramos uma análise mais detalhada da questão jurisdicional, principalmente porque, ao abordar esta questão, os autores destacam a dinâmica institucional do processo de *agenda-setting*.

Vimos no primeiro capítulo que Baumgartner e Jones (1993) denominam *policy venue* às instituições que detém autoridade para decidir sobre as questões de políticas governamentais. Para os autores, a *policy venue* está diretamente relacionada à imagem da política (*policy image*) e, na medida em que a imagem de uma questão é redefinida, ela frequentemente também se move para a jurisdição de outras instituições. Da mesma forma, Baumgartner e Jones destacam que reestruturações organizacionais e mudanças jurisdicionais também podem produzir mudanças na política, uma vez que esta passa a ser considerada por um grupo de formuladores de políticas distinto daqueles presentes na organização anterior. Assim, mudanças na *policy venue* produzem alterações na *policy image* e

também, de forma inversa, mudanças na *policy image* alteram o domínio da política, ou a jurisdição, sobre uma questão.

A reestruturação organizacional que culminou na criação do MARE, no início de 1995, representa uma mudança jurisdicional na questão da política de administração pública. Em termos de estruturas organizacionais criadas para conduzir reforma administrativas, temos como primeira iniciativa o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público<sup>77</sup>, criado em 1938. Quando este órgão é extinto, em 1986, suas funções são transferidas para a SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República<sup>78</sup>, que permanece na estrutura organizacional do governo federal até 1990. Na reorganização do governo Collor, a SEDAP é transformada em SAF - Secretaria da Administração Federal da Presidência da República<sup>79</sup> - tendo sido responsável pela política de administração pública até 1995, quando o MARE é criado<sup>80</sup>. Na formação do MARE, o legado institucional das estruturas anteriores não se colocou como fator de restrição para a nova política de administração pública e para a geração de uma nova *policy image*, uma vez que não se formou, ao longo do tempo, uma comunidade orgânica em torno dessa política específica. Na ausência dessa comunidade, as questões relativas à política de administração pública foram tratadas de forma incremental, longe da atenção pública, por meio do desenvolvimento de ações fragmentadas e esparsas. Estas características - que Baumgartner e Jones entendem como sendo a “política de equilíbrio” – foram pontuadas pela mudança desencadeada pela reestruturação organizacional do início do governo Fernando Henrique Cardoso. Neste momento, a questão da

---

<sup>77</sup> Decreto-lei nº. 579, de 30 de julho de 1938. Entre 1938 e 1967, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público - permanece vinculado à Presidência da República. A partir de 1967, com o Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, a denominação do DASP é alterada para “Departamento Administrativo do Pessoal Civil”, sendo mantida a sigla DASP. Com a Lei nº. 6.036, de 1º de maio de 1974, o DASP é transformado em órgão de assessoramento imediato do Presidente da República e, no ano seguinte, sua denominação original é retomada.

<sup>78</sup> Decreto nº. 93.211, de 03 de setembro de 1986.

<sup>79</sup> Medida Provisória nº. 150, de 15 de março de 1990, posteriormente Lei nº. 8.028, de 12 de abril de 1990. A partir de 1992, a SAF é transferida para o Ministério do Trabalho e da Administração (Lei nº. 8.422, de 13.05.1992).

<sup>80</sup> Após a saída do tema da agenda, o MARE se dissolve, originando a SEGES - Secretaria de Gestão Pública, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 1999.

política de administração pública rompe os limites do subsistema e chega ao macro-sistema político (ou à agenda governamental), levando à criação de uma nova estrutura. Esta nova estrutura, não encontrando limitações histórico-institucionais para suas alternativas, tem ampla liberdade para estruturar a participação no processo decisório da reforma. Bresser Pereira, à frente do novo ministério, monta sua equipe e com ela desenvolve a *policy image* da reforma, sem grandes conflitos com relação às estruturas anteriores, procurando consolidar a jurisdição da política de administração pública no MARE.

Embora tenha se estabelecido na ausência de conflitos com outras instituições especializadas no tema e que poderiam disputar a jurisdição sobre a questão da política de administração pública, o domínio dessa política, pelo MARE, não é exclusivo. A autoridade sobre uma questão, (*policy venue*) não é automaticamente atribuída a uma instituição específica, até mesmo pela própria característica da área: a reforma da administração pública, tal como proposta no Plano Diretor, envolveria todas as organizações públicas, além dos diferentes níveis de governo. A maior parte das decisões, no que diz respeito à implementação das soluções propostas pelo MARE, caberia a outras instituições. No caso das Organizações Sociais, das Agências Executivas, do programa de qualidade, entre outros projetos, o papel do MARE consistia em estimular a adesão ao projeto e prestar assessoria técnica às organizações que decidissem adotar novos formatos organizacionais e novas metodologias de gestão. Por estar na mesma linha hierárquica que os demais ministérios, o MARE não detinha autoridade formal para colocar em prática sua idéia de substituição do modelo burocrático pelo gerencial.

Além das questões relacionadas à implementação, as decisões sobre os próprios mecanismos de funcionamento das Organizações Sociais e das Agências também não estavam apenas sob a jurisdição do MARE. O Plano Diretor estabelece a concepção básica a respeito desses modelos sem, no entanto, detalhar a forma pela qual a mudança seria efetivada. O processo de implementação, as flexibilidades de gestão a serem concedidas, os mecanismos de



avaliação a serem estabelecidos – eram tópicos a serem negociados conjuntamente entre o MARE e os demais ministérios e secretarias<sup>81</sup>.

Por outro lado, as emendas constitucionais, formuladas pelo ministério, uma vez encaminhadas ao Congresso Nacional, deixam de estar sob sua jurisdição. No Congresso, a ampla coalizão governista consegue manter o projeto de emendas sem alterações substanciais, como vimos no capítulo anterior. Com relação aos demais projetos do Plano Diretor, somente em 1998 é firmado o marco legal dos modelos de agências executivas e organizações sociais<sup>82</sup>. Como resultado, durante sua existência, o Ministério conseguiu instituir uma única agência executiva - o Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial), em 1998, e duas organizações sociais – a Acerp (Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto) e a ABTLuS (Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron), ambas criadas em 1997 (Schwarz, 2002)<sup>83</sup>.

Outro espaço decisório que escapava à jurisdição do MARE era a Câmara de Reforma do Estado, órgão responsável pela definição das diretrizes da reforma e controlado pelo Ministro-Chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho. Na Câmara, frequentemente os posicionamentos de Bresser Pereira e Clóvis Carvalho se contrapunham, contando a Casa Civil com maior suporte presidencial do que o MARE (Martins, 2002, 242).

Assim, ao mesmo tempo em que representa o estreitamento da jurisdição sobre a política de reforma da administração pública, sendo instituído para lidar especificamente com esta questão, o MARE também perde espaço jurisdicional à medida que as decisões resultantes da política formulada são compartilhadas com

---

<sup>81</sup> Para uma análise mais detalhada do processo de implementação da reforma, ver Costa (2002).

<sup>82</sup> As agências executivas foram criadas por meio da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998. Já organizações sociais foram instituídas com a Lei n.º 9.637, de 15 de maio de 1998.

<sup>83</sup> Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, mas após a extinção do MARE, foram criadas mais cinco organizações sociais: Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia - Bioamazônia (Decreto de 18 de março de 1999); Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa – Rnp (Decreto no 4.077, de 9 de janeiro de 2002); Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – Cgee (Decreto no 4.078, de 9 de janeiro de 2002); Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – Idsm (Decreto no 3.605, de 20 de setembro de 2000); e Instituto de Matemática Pura e Aplicada – Impa (Decreto no 3.605, de 9 de setembro de 2002).

outros órgãos. Segundo a avaliação de Bresser Pereira, na ausência de poder político-institucional para fazer valer as decisões do MARE, restava-lhe apenas a persuasão:

“O problema na reforma administrativa é que (...) não tivemos a cooperação que esperávamos, e isto foi um grande problema para a implementação. A persuasão foi a principal arma (...) 80% é persuasão numa reforma sem o poder e a autoridade para implementar, o que torna o processo muito mais longo. O MARE teve que gastar muito tempo e energia para convencer os ministérios e outras instituições para transformar-se em agências executivas ou organizações sociais. Isso foi muito desgastante. A grande questão responsável por tudo isso foi que não tivemos poder e autoridade suficiente para implementar as mudanças institucionais desejadas no papel do Estado.”  
(Bresser Pereira *apud* Rezende, 2004, 73).

Esta estratégia de persuasão, como vimos no capítulo anterior, foi dirigida a diversos públicos, procurando mobilizar a atenção em torno das soluções propostas. Mas uma estratégia em especial foi perseguida para o fortalecimento da atuação do MARE: a persuasão junto aos níveis subnacionais de governo. Baumgartner e Jones (1993) mostram que a busca por *policy venues* mais favoráveis é uma estratégia frequentemente empregada pelos formuladores de políticas, processo que denominam *venue shopping*. De acordo com os autores, “Losers always have the option of trying to change the policy venue from, say, the national government to sub national units (...) and such efforts are a constant part of politics” (Baumgartner e Jones, 1993, 34). Sem “o poder e a autoridade” para levar adiante as soluções propostas no plano federal, a movimentação das propostas em direção aos estados, possibilitada pelo sistema federativo brasileiro, constitui-se em novo recurso de poder. As idéias se espalham rapidamente por entre essas *venues* o que, embora não garantisse ao MARE a possibilidade de ditar os rumos das políticas nos estados, fortaleceu sua posição jurisdicional sobre a questão no plano federal.

### 4.3 Atores, agenda e a dinâmica política

Tanto o modelo de Kingdon (2003) quanto o de Baumgartner e Jones (1993) reservam especial destaque para a influência presidencial no processo *agenda-setting*. No caso da política em análise neste estudo, esta hipótese parece se confirmar. Vimos que a escolha de Bresser Pereira foi feita pelo próprio Fernando Henrique Cardoso (Martins, 2002, 238), embora seu apoio pessoal à reforma, no início, tenha sido menor do que o esperado pelo ex-ministro Bresser Pereira (1999-a, 12). De qualquer forma, a nomeação de Bresser Pereira e a aprovação da criação de um ministério destinado à reforma da administração pública refletem a iniciativa presidencial na formação da agenda da reforma. A distinção de Kingdon entre agendas e alternativas é útil para entender a influência presidencial neste processo. Para o autor, o presidente tem influência sobre a formação da agenda, e não sobre a especificação das alternativas, ou, em nosso caso, sobre as políticas de reforma. Desta forma, é possível que houvesse posicionamentos contrários do próprio presidente e de seus assessores mais imediatos com relação às propostas formuladas no MARE. Embora fundamental à formação da agenda, o apoio presidencial não se estende, necessariamente, às soluções apresentadas pelo ministério responsável pelo desenvolvimento da reforma.

O apoio às soluções veio a partir do momento em que as políticas de reforma administrativa foram relacionadas às ações de ajuste fiscal e amplificadas pelo suporte dos governadores. A partir de então, outros ministros, inicialmente apáticos à reforma, têm sua atenção mobilizada em torno das propostas, principalmente por vislumbrarem possibilidades concretas de redução de gastos governamentais na administração federal. O mesmo movimento também angariou o apoio de governadores, interessados nos novos dispositivos constitucionais que permitiriam o ajuste das contas públicas em seus estados. Neste sentido, novamente o governo federal se torna mais favorável às mudanças, uma vez que o

nível de endividamento dos estados era crescente e, como assinala Melo (2002, 172), “para os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil, a reforma passou a constituir-se em moeda de troca importante na renegociação das dívidas”.

Embora fosse possível aos atores do Poder Legislativo, em especial senadores e deputados, exercer influência tanto sobre a agenda, quanto com relação às alternativas, a atuação do Legislativo não provocou efeitos diretos sobre a política de reforma da administração pública. A agenda constituída no interior do Poder Executivo bem como as alternativas encaminhadas ao Congresso, relacionadas, sobretudo, às emendas constitucionais, mas também aos projetos de lei para a criação dos novos formatos organizacionais (Agências e Organizações Sociais) não sofreram alterações significativas<sup>84</sup>. Vimos que a reforma constitucional encontrou maior resistência logo ao chegar ao Congresso, no interior da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ). Neste momento, os deputados, entre os quais os próprios membros da bancada governista, buscaram modificar as propostas apresentadas, principalmente com relação à quebra da estabilidade. Segundo Melo (2002), a oposição dos parlamentares ao projeto decorria da percepção destes atores de que os custos políticos seriam muito altos, considerando que alguns deles concorreriam às eleições municipais no ano seguinte. Para contornar o impasse no interior da comissão, o governo procurou adiar a votação do parecer enquanto negociava apoios com a base aliada. Além disso, os mecanismos para a flexibilização da estabilidade foram alterados, sendo introduzindo critérios mais específicos para a demissão de funcionários públicos. No plenário da Câmara, a questão da estabilidade voltaria a ser discutida e negociada, mas o tópico mais controverso consistiu na fixação de tetos remuneratórios. O governo, então propõe um “extrateto”, representando, na prática, a possibilidade de os parlamentares perceberem um valor acima do teto legal fixado, enquanto estes ocupassem cargos. Esta solução foi aceita pelos

---

<sup>84</sup> É importante observar que as Organizações Sociais e Agências Executivas foram criadas por meio de Medida Provisória.

deputados, que aprovaram este e os demais pontos do projeto de reforma constitucional. Esta e outras negociações pontuais sobre a reforma administrativa entre Executivo e Legislativo, permitiram a aprovação da reforma “com razoável fidelidade ao texto original”, como analisa Melo (2002, 153). É importante ressaltar que, durante o governo Cardoso, o Congresso não restringe as decisões do Executivo na reforma administrativa, e o mesmo se verifica também em outras matérias. Durante este período, o Executivo, em conjunto com líderes partidários no Congresso, centralizavam o poder decisório, reduzindo o espaço de atuação dos parlamentares:

“No governo FHC consolidou-se (...) um padrão decisório, em que instrumentos institucionais de controle de agenda facilitaram a atuação concentrada do Executivo e dos líderes dos partidos que faziam parte da coalizão de governo, ampliando enormemente a área de atuação autônoma do Estado e de sua burocracia. (...). O Congresso deixou de ser o *locus* decisório e de debates, dando lugar à negociação entre líderes governistas e ministros e técnicos da alta burocracia governamental. (...). Em consequência, verifica-se uma diminuição da capacidade do Congresso, enquanto contrapeso institucional e mecanismo de controle das ações do Estado, com efeitos diretos sobre a própria possibilidade de controle vertical por parte dos cidadãos.” (Figueiredo et al., 1999, 51-52).

Assim, embora o Legislativo represente um espaço importante para a formulação de agendas, tendo também grande influência na seleção de alternativas, o padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo, estabelecido no governo Cardoso, reduziu as possibilidades de atuação dos parlamentares com relação à agenda de reforma administrativa e no conjunto de medidas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso.

A estrutura federativa brasileira proporcionou a participação de um outro grupo importante de atores – os governadores. Estes atores não exerceram influência sobre a agenda da reforma da administração pública, tão pouco sobre as alternativas apresentadas pelo MARE. No entanto, representaram um papel

importante ao se tornarem aliados ativos da política de reforma. Este apoio foi conquistado logo nos primeiros meses de 1995 e foi decisivo para a aprovação da agenda de reforma dentro do Executivo Federal, assim como para o suporte às emendas por parte do Legislativo. Este posicionamento dos governadores, no entanto, declinaria ao longo do período de existência do MARE devido à aprovação da emenda da reeleição. Neste novo contexto, estes atores deixam de apoiar questões importantes do projeto, como a flexibilização da estabilidade, temendo pelos custos políticos das demissões, como argumenta Melo (2002, 172-173). Apesar disso, é importante ressaltar a formação de agendas locais de reforma, a partir das oportunidades criadas pelo governo federal. Diversos governadores iniciam políticas de reforma administrativa em seus estados, criam Organizações Sociais e propõem a adoção de ferramentas de gestão baseadas no modelo gerencial. Neste sentido, a reforma da administração pública do governo central funciona como *spillover* para ações semelhantes em nível sub-nacional.

Grupos de interesse são apontados por Kingdon (2003) como atores capazes de afetar a agenda governamental tanto de forma positiva - influenciando mudanças nas ações governamentais - quanto de forma negativa, restringindo as ações, sendo esta segunda opção a mais freqüente. Mesmo que sua atuação se desenvolva de forma positiva, dificilmente, segundo Kingdon, uma questão chega à agenda exclusivamente por meio da ação dos grupos de interesse. Baumgartner e Jones (1993), por outro lado, acreditam que os grupos de interesse desempenham papel importante, mobilizando a atenção em torno de uma questão. O grupo de interesse de maior destaque na reforma administrativa é composto pelos servidores públicos. Este grupo, entretanto, agrega interesses distintos com relação às soluções apresentadas pelo MARE. Para os servidores do alto escalão burocrático, a reforma foi recebida com entusiasmo, até porque a concepção exposta no Plano Diretor destaca a importância das carreiras que integrariam o “núcleo estratégico” do Estado. Estes servidores viam de forma positiva a autonomia de gestão presente no modelo gerencial. Ademais, estavam excluídos das novas regras de flexibilização da estabilidade (seriam sujeitos apenas à

demissão por insuficiência de desempenho). Uma das estratégias do MARE para a obtenção de apoio deste segmento do funcionalismo público consistiu na divulgação das idéias contidas no Plano Diretor, explorando os benefícios das soluções propostas e sinalizando ações concretas e imediatas:

“Além de debater e de me empenhar em persuadir os altos funcionários, tomei medidas concretas para conseguir seu apoio. Dei especial relevância ao conceito de carreiras típicas de Estado (...) como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas. Constatei que essas carreiras são menos remuneradas que empregos semelhantes no setor privado (...). Embora aumentos salariais gerais tenham sido suspensos desde 1995, obtive vários aumentos para carreiras específicas. Menores do que eu esperava, porém suficientes para assinalar uma aliança.” (Bresser Pereira, 1999-a, 21).

Os servidores externos às “carreiras de Estado”, por outro lado, atores sobre os quais convergiam os maiores custos da reforma, se posicionaram contrariamente às soluções apresentadas. Os sindicatos, compostos em grande parte por estes trabalhadores e controlados por partidos de oposição ao governo, contestaram intensivamente a reforma, durante todo o período de tramitação das emendas no Congresso. Outros atores que teriam perdas potenciais – os parlamentares, a partir da delimitação dos tetos – estavam inseridos no processo decisório, e na negociação com o governo obtiveram mudanças na proposta – a criação do “extrateto”. No caso dos servidores, estes não obtiveram sucesso na formação de uma coalizão contrária à reforma, sendo excluídos do processo de formação da agenda e também da geração de alternativas. Por outro lado, embora os demais servidores, pertencentes ao “núcleo estratégico”, fossem beneficiados com as mudanças, estes também não se constituem como atores relevantes na formação da agenda. Assim, no caso em análise, a hipótese de Kingdon sobre a relação dos grupos de interesse e o processo de *agenda-setting* parece se confirmar.

Finalmente, outro ator a ser considerado é a mídia. No modelo proposto por Kingdon (2003), os meios de comunicação não têm efeitos diretos sobre a agenda governamental. A principal constatação em sua pesquisa é que a mídia informa sobre acontecimentos do governo e, neste sentido, pode dar forma a uma questão e ajudar a estruturá-la sem, contudo, produzir questões para a agenda. Baumgartner e Jones (1993) destacam a capacidade da mídia em direcionar a atenção para diferentes aspectos de uma mesma questão ao longo do tempo. Também enfatizam a possibilidade de transferir a atenção dos indivíduos de uma questão para outra, ajudando a criar o efeito que Kingdon chama de *national mood*. Analisando a formação da agenda de reforma da administração pública, os atores que de fato exerceram influência sobre este processo foram aqueles mais diretamente ligados à Presidência da República, em especial o próprio Presidente, e a equipe reunida no MARE. A mídia ocupou o papel previsto no modelo de Kingdon, como narradora das mudanças anunciadas pelo governo sem, contudo, inserir novas questões ou alterar a direção das soluções propostas. De uma forma geral, houve uma ampla cobertura durante o processo de tramitação das emendas, produtos mais visíveis da reforma do que os outros projetos integrantes do Plano Diretor. Uma característica marcante em nosso estudo é a utilização, por Bresser Pereira e pela equipe do MARE, dos meios de comunicação para a estratégia persuasiva da reforma, conforme analisamos no capítulo anterior.

### **Considerações finais**

Tão fundamental para a formação da agenda quanto a conversão de condições em problemas (*problems stream*) e a construção e difusão de soluções (*policy stream*), é o contexto institucional e político (*political stream*) que torna possível a determinadas idéias se materializarem. Vimos que a política de reforma da administração pública passa a integrar a agenda no início do governo Fernando Henrique Cardoso, embora não estivesse estruturada durante a campanha eleitoral,



e auxilia na ampliação e visibilidade das idéias centrais no novo bloco hegemônico: a superação da “era Vargas” e a manutenção da estabilização econômica. A atuação do Presidente, na reestruturação ministerial que se seguiu a sua posse, foi fundamental para a constituição de um espaço institucional específico – o MARE – que seria responsável pela criação e manutenção da política de reforma. Sua atuação também favorece o surgimento de um empreendedor para a reforma – Bresser Pereira – que desempenhou papel fundamental na articulação do momento político com os fluxos de problemas e soluções. Devido ao contexto mais amplo das reformas do Estado, que sustentavam o Plano Real e já se encontravam na agenda no início do mandato, a reforma da administração pública consegue atrair a atenção do governo federal, beneficiando-se deste momento e abrindo oportunidades para mudanças específicas na área (efeitos de *spillover*).

Com a entrada do tema na agenda do Poder Executivo, as soluções propostas foram encaminhadas ao Legislativo, o qual poderia desempenhar um papel fundamental de bloqueio ou alteração significativa nas propostas originais. No entanto, tal como analisado por Figueiredo e Limongi (1999), o Congresso não se manifestou enquanto uma instância de veto à agenda do governo na política de reforma da administração pública. Em parte por conta da experiência adquirida com o envio da reforma da previdência ao Congresso (e pela não opção à desconstitucionalização da matéria), e em função do padrão de negociação política do governo com os partidos, as propostas de reforma constitucional da administração pública são aprovadas com poucas alterações. Os principais pontos de negociação estiveram concentrados na questão da estabilidade e, mais adiante, no plenário da Câmara, na fixação dos tetos remuneratórios. Estas questões, por representarem suspensões a benefícios de determinados grupos, com custos políticos visíveis, suscitaram polêmicas, mesmo entre a base de apoio governista. Ao final das negociações, os parlamentares apoiaram a agenda governamental para a administração pública, aprovando-a em sua quase totalidade. A estratégia de retirada de algumas questões da proposta de emendas constitucionais e sua

aprovação no plano infraconstitucional minimizou os custos para todos os envolvidos, como lembra Melo (2002).

Esta negociação, no entanto, não esteve concentrada no MARE, tão pouco nas mãos do Ministro Bresser Pereira. A jurisdição sobre as decisões da política de reforma esteve em disputa entre o MARE e o “núcleo central” do governo, principalmente a Casa Civil. A queixa de Bresser Pereira, sobre a falta de cooperação e da ausência de poder e autoridade do MARE para levar adiante a reforma (Bresser Pereira *apud* Rezende, 2004, 73) reflete a indefinição do ministério neste processo. A reforma havia chegado à agenda decisional; contudo sua imagem (*policy image*), forjada no interior do MARE, embora representasse um eficiente meio de persuasão, não aglutinava os diversos setores do governo federal. Kingdon chama a atenção para o fato de que, na *policy stream*, o consenso em torno de uma política é construído por meio de persuasão, como vimos no capítulo anterior. No entanto, na *political stream*, o consenso é construído por meio de negociações, pela troca de apoio, pela busca de novas jurisdições. Neste sentido, o Plano Diretor consegue estabelecer uma imagem, baseada em informações empíricas e apelos emotivos (*tone*), eficiente do ponto de vista da persuasão, mas frágil em termos de negociação. Assim, o MARE, enquanto arena institucional (*policy venue*) definida para abrigar as decisões sobre a política de reforma é paulatinamente esvaziado de poder.

Os fatores analisados neste capítulo – o contexto político, o início de uma nova gestão, o envolvimento do presidente, a atuação de grupos de interesse – ajudam a explicar, dentro da dinâmica do fluxo político, a emergência da reforma na agenda. No entanto, são explicações parciais para a compreensão das mudanças propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Somente ao considerarmos a dinâmica política em conjunto com os demais fluxos - problemas e soluções – e analisarmos a forma como estes fluxos são reunidos, poderemos entender a mudança na agenda governamental, no início de 1995. É exatamente este o nosso objetivo no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 5**

### **A CONVERGÊNCIA ENTRE PROBLEMAS, SOLUÇÕES E DINÂMICA POLÍTICA**

---

#### **Introdução**

Nos capítulos anteriores, desenvolvemos separadamente cada um dos fluxos essenciais para que, nos modelos de *agenda-setting* que empregamos neste estudo, um tema ingresse na agenda governamental. Vimos que a definição do problema é essencial para a mobilização em torno de uma idéia, e que esses problemas são estrategicamente representados para priorizar uma determinada interpretação da realidade. Analisamos também a forma como as idéias a respeito das soluções são construídas, representadas e difundidas no interior das comunidades especializadas e para o público em geral. Eventos que integram a dinâmica política e institucional também foram abordados, de forma a auxiliar na compreensão do contexto que tanto pode ser favorável à ascensão de idéias à agenda governamental, quanto desfavorável, bloqueando a entrada de novos temas que poderiam gerar novas políticas, ou alterar as políticas existentes.

Cada um destes fluxos, no modelo de Kingdon (2003), segue uma lógica própria, sendo relativamente independente dos demais, o que significa dizer que o modelo não estabelece uma relação de causa e efeito entre, por exemplo, problemas e soluções, ou entre soluções e dinâmica política. Esta lógica de “anarquias organizadas” (March, Olsen e Cohen, 1972) nos leva a uma compreensão do processo de *agenda-setting* como sendo um complexo conjunto de fatores – problemas, soluções e dinâmica política – que se combinam em determinados momentos, promovendo pontuações em situações de prévio equilíbrio e gerando rápidas mudanças na agenda (Baumgartner e Jones, 1993).

Este capítulo tem como objetivo analisar a convergência destes três fluxos na política de reforma da administração pública, permitindo que o tema ganhasse relevância nacional, a partir de seu ingresso na agenda governamental. Além da

análise deste momento, fazermos algumas considerações sobre a saída do tema da agenda, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. Desdobramentos posteriores na política de administração pública, durante o governo Lula, serão também brevemente analisados.

### **5.1 O ingresso da reforma da administração pública na agenda governamental**

Para que uma questão atraia a atenção dos formuladores de políticas, passando a integrar a agenda, é preciso haver um problema reconhecido, uma solução disponível e condições políticas propícias. É da combinação desses elementos que advém a mudança na agenda no modelo de *multiple streams* (Kingdon, 2003). Para Baumgartner e Jones (1993), a mudança na agenda é fruto de um momento de “pontuação no equilíbrio”, situação na qual uma questão antes marginal ao processo decisório passa a ocupar o centro das atenções e preocupações dos formuladores de políticas. Essa mudança no equilíbrio ocorre em momentos em que uma idéia se difunde (*feedback* positivo) a ponto de criar uma imagem (*policy image*), ou um entendimento compartilhado sobre uma política, que se materializa em uma estrutura institucional. Esta imagem é construída por meio da ligação entre problemas e soluções chegando assim ao macro sistema - ou à agenda governamental. Desta forma, ambos os modelos consideram fundamentais para a mudança na agenda a relação entre soluções, problemas e contexto político.

O acesso de um tema à agenda é facilitado em momentos nos quais se verifica uma oportunidade para a convergência dos três fluxos – problemas, soluções e política. Esta oportunidade é geralmente originada nas dinâmicas internas dos fluxos de problemas ou de política. No primeiro caso, um problema pode ser definido e ganhar destaque, demandando atenção governamental. Para este problema, os formuladores de políticas buscam idéias no fluxo de soluções;

algumas são selecionadas, outras alternativas são descartadas. No segundo caso, eventos do fluxo político podem criar oportunidades para a ação governamental. Propostas e problemas que se encaixam nas diretrizes políticas do governo ganham prioridade na agenda, enquanto outras questões são ignoradas. Kingdon (2003, 202) ressalta que apenas estes dois fluxos (político e de problemas) podem elevar uma questão à agenda governamental. O fluxo de soluções exerce influência apenas sobre a especificação de alternativas, e não sobre o processo de formação da agenda.

No caso da política de reforma da administração pública, as eleições presidenciais de 1994 representaram uma oportunidade concreta para a mudança. Mudanças de gestão (*turnover*), como vimos no capítulo anterior, constituem um dos momentos mais propícios para novas questões emergirem na agenda. O presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito em primeiro turno e a renovação no Congresso Nacional e nos governos estaduais foi amplamente favorável ao Executivo, caracterizando um “humor nacional” propício ao projeto político do governo federal. Projeto este que contemplava, fundamentalmente, a oposição à “era Vargas”, estimulando novas relações entre Estado e sociedade, pautadas pela redução da intervenção do Estado nas atividades econômicas. No plano econômico, a preocupação em torno da manutenção do plano de estabilização criou oportunidades concretas para ações voltadas ao suporte de políticas de ajuste fiscal. Estes eventos no campo da política econômica desencadearam reformas constitucionais logo no início do governo – como a reforma previdenciária – criando oportunidades concretas de mudança também para outras áreas, como a administração pública (*spillovers*).

A atuação presidencial, no sentido da política de reforma da administração pública, foi fundamental para o acesso do tema à agenda. Isto não representa a ausência, no interior do governo, de grupos com visões distintas a respeito da política de reforma administrativa, como verificamos no chamado “núcleo central” do governo, que se contrapunha a muitas das alternativas selecionadas e apresentadas pelo MARE. No entanto, estes grupos tiveram maior influência

sobre a formação da agenda do que sobre a especificação das alternativas. A escolha de Bresser Pereira como ministro pelo próprio presidente e seu apoio à criação do MARE, na reorganização ministerial do início do governo, materializam a constituição de uma jurisdição institucional sobre a política de reforma da administração pública. Embora no início de 1995 as soluções para esta área específica ainda não estivessem formalmente definidas, o propósito de atuação neste sentido já era sinalizado no discurso de posse do presidente:

“Minha missão, a partir de hoje, é fazer com que essas prioridades do povo sejam também as prioridades do governo. Isto vai demandar uma ampla reorganização da máquina do governo. A administração está muito deteriorada, depois de anos de desmandos e arrocho financeiro. O clientelismo, o corporativismo e a corrupção sugam o dinheiro do contribuinte antes que chegue aos que deveriam ser os beneficiários legítimos das ações do governo, principalmente na área social. (...). Vai ser preciso mexer em muitos vespeiros para completar a faxina e fazer as reformas estruturais necessárias para dar eficiência ao serviço público”<sup>85</sup>.

A atuação do Legislativo, outro ator com potencial influência na formação da agenda, foi marcada pela manutenção das propostas de iniciativa do Executivo, que garantiu a aprovação de sua agenda de reformas constitucionais com relação à administração pública. Altos servidores públicos também não tiveram grande influência sobre a formação da agenda, apesar de seu apoio às propostas ter se constituído em elemento fundamental para a construção de uma coalizão pró-reforma. Os demais servidores, que se posicionaram contrariamente à agenda governamental, com o apoio dos sindicatos e partidos de oposição, não lograram alterar a agenda governamental, tão pouco estabelecer uma agenda alternativa. A mídia também não exerceu influência direta sobre a agenda governamental, tendo se concentrado na cobertura dos acontecimentos originados no interior do governo.

---

<sup>85</sup> Fernando Henrique Cardoso. Discurso de Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1995.

Assim, a formação da agenda - no plano da dinâmica política - pode ser explicada por um conjunto de fatores que envolve: o momento específico de mudança na gestão; as características do projeto político do governo; o “humor nacional” favorável a esse projeto; os efeitos gerados por outras políticas anteriores ao governo (como o Plano Real) ou imediatamente iniciadas pelo governo Cardoso (como a reforma da previdência); a atuação presidencial, com o apoio de seus aliados mais próximos; e o padrão de negociação estabelecido com o Congresso, que minimizou o poder deste ator no sentido da alteração da agenda proposta pelo Executivo.

A partir destes eventos, verifica-se a abertura de uma janela política (*political window*), ou seja, da criação de oportunidades de mudança na agenda trazida pela dinâmica interna do fluxo político. No entanto, a existência desta oportunidade não é condição suficiente para que as questões relativas às mudanças na administração pública passassem a integrar a agenda. A abertura da “janela” representa um momento favorável para a mudança, mas não especifica quais os cursos de ação a serem tomados, ou quais as políticas (*policies*) a serem desenvolvidas. Embora candidata à agenda decisional, pela dinâmica política do início do governo Fernando Henrique Cardoso, a política de reforma da administração pública precisaria ainda estar vinculada a um problema percebido e a soluções disponíveis para efetivamente se consolidar na agenda<sup>86</sup>.

Assim, os “momentos críticos”, mencionados por Baumgartner e Jones (1993), ou as “oportunidades de mudança” (*windows*), de Kingdon (2003), não criam, por si sós, alterações na agenda. Para tanto, ambos os modelos consideram fundamental a ação de um empreendedor (*policy entrepreneur*), indivíduo que atua diretamente na convergência dos fluxos (*coupling*). Assim, havendo uma “janela política” aberta, no início de 1995, o empreendedor da reforma – Bresser

---

<sup>86</sup> Nos termos de Kingdon (2003, 03-04), neste momento a política de administração pública passou a integrar a agenda governamental (conjunto de questões sobre as quais recai a atenção do governo num dado momento), mas sem ainda produzir efeitos sobre a agenda decisional (subconjunto da agenda governamental, no qual as questões estão prontas para uma decisão ativa).

Pereira – e seus auxiliares, reunidos no MARE, iniciam o processo de conexão entre o fluxo político com os fluxos de problemas e soluções.

Janelas políticas (*political windows*) estão relacionadas à janelas de problemas (*problem windows*) na medida que, segundo Kingdon (2003, 173), quando eventos políticos criam condições favoráveis para a mudança na agenda - como no caso em análise - os formuladores de políticas procuram encontrar um problema para o qual uma solução possa ser vinculada. A abertura de uma janela representa um momento passageiro e, se este momento não for aproveitado, a janela se fecha sem que a mudança ocorra. Para que a mudança se processe, de fato, na agenda, é preciso haver problemas definidos, para os quais existam soluções disponíveis.

A definição do problema foi elaborada em torno da questão mais geral da crise do Estado. No campo político, esta definição já se fazia presente desde as eleições de 1989, quando os discursos dos dois candidatos (Collor e Lula) apontavam a crise do Estado como problema – demandando atuação governamental - e não como condição (Cezar, 1994). Nas eleições de 1994, esta percepção sobre o Estado voltaria a balizar os debates, de forma tão contundente que a crise passaria a ser considerada como um fato objetivo. Na interpretação de Bresser Pereira, presente também no Plano Diretor, a crise do Estado tem como um de seus ingredientes fundamentais a crise da administração pública, focalizando a oportunidade e a necessidade de ações no sentido de aumentar sua eficiência.

Como vimos no segundo capítulo deste estudo, definir o problema é uma estratégia central ao processo *agenda-setting* porque opera a transformação de determinadas interpretações da realidade em percepções compartilhadas. A análise das publicações do empreendedor da reforma da administração pública – Bresser Pereira, e de outros textos desenvolvidos pelo MARE, nos permite acompanhar a elaboração dessa estratégia, que se realiza fundamentalmente por meio de interpretações e representações simbólicas. A representação da crise assume a forma de narrativas causais, que relacionam as origens do problema: a crise



brasileira – econômica, política e social - é causada pela crise do Estado; a crise do Estado é originada pela crise da administração pública; a crise na administração pública é causada pelo modelo burocrático, herança da “era Vargas” e aprofundado a partir da Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, a crise do modelo burocrático é também relacionada ao contexto mais geral da dinâmica histórica, no qual o processo de globalização e interligação das economias mundiais teria inviabilizado este modelo particular de administração. Buscando respaldo nas ciências sociais para reforçar as relações causais estabelecidas, os textos de Bresser Pereira procuram legitimar suas concepções e expandir seu poder de persuasão.

Outro recurso empregado na definição do problema consiste na aplicação de narrativas de declínio. Focalizando a história brasileira, as causas mais imediatas da crise são analisadas e atribuídas ao “retrocesso” da Constituição de 1988, demandando ação do Governo Federal para conter o problema. Alternativamente, ao relacionar a persistência da crise como fator de ameaça ao sucesso do plano de estabilização, o sentido de urgência é também reforçado.

A utilização de metáforas, sinédoque e a exploração do caráter ambíguo dos símbolos na definição do problema também são utilizadas para representar uma situação, como constatamos a partir da análise dos textos selecionados. A ambigüidade, em especial, constitui-se em um recurso que extrapola a definição do problema, permitindo também a comunicação de valores, o direcionamento do discurso a audiências heterogêneas e a construção de uma base bastante ampla de apoio às idéias. A ambigüidade está presente na articulação dos conceitos centrais dos textos produzidos pelo MARE, como a “eficiência” e o “desempenho” do setor público. Por outro lado, as narrativas numéricas – a utilização de indicadores e dados estatísticos – são utilizadas para destacar a extensão do problema, na busca de transformá-lo, novamente, em uma questão perceptível e compartilhada. Relacionados à narrativa de declínio, os dados ajudam a reforçar a necessidade de ação governamental para resolver um problema estrategicamente definido e representado.

As chances de uma questão chegar à agenda são elevadas, portanto, quando paralelamente aos eventos no fluxo político, que criam oportunidade para a mudança na agenda, problemas são reconhecidos e compartilhados pelos formuladores de políticas. A atenção do governo sobre o problema da crise do Estado, da administração pública e de seu modelo burocrático, e a necessidade de ação nesta área, é enfatizada principalmente nos textos de Bresser Pereira que, como empreendedor da reforma, procura conectar o fluxo político com o fluxo de problemas.

No entanto, a conexão entre estes dois fluxos - com a definição de um problema premente em um contexto político favorável à mudança - não produziria, ainda, mudanças na agenda. Sem a correspondente existência de soluções viáveis, esta, e outras junções parciais não elevam um tema à agenda. No caso da reforma em análise, a partir das oportunidades trazidas pelo fluxo político, diversas soluções poderiam ser apresentadas. Da mesma forma, para lidar com o problema, definido como a crise da administração pública, uma série de alternativas poderiam ser consideradas. Para compreendermos a ascensão da reforma na agenda, é essencial analisar a seleção de alternativas e sua conexão com os demais fluxos, efetuada principalmente pelo *policy entrepreneur*.

À época da criação do MARE, não existia uma proposta formal de reforma administrativa, o que implica dizer que as alternativas ou soluções para a administração pública ainda não haviam sido selecionadas. Este processo desenvolve-se ao longo dos primeiros meses de 1995. Do conjunto de idéias potencialmente aplicáveis como soluções, apenas algumas são selecionadas e este processo foi abordado, no terceiro capítulo deste estudo, por meio da dinâmica interna ao fluxo de soluções e da atuação das comunidades de especialistas.

As soluções condensadas no Plano Diretor consistem na substituição do modelo burocrático de administração pública – definido como problema – em direção a um modelo baseado nas idéias do movimento da “nova administração pública” (*new public management*), no Brasil denominado por Bresser Pereira como modelo gerencial. Este modelo é apresentado, em contraposição ao modelo

burocrático, como sendo uma “solução”, ao mesmo tempo, para a questão da ineficiência da administração pública, representando um instrumento moderno, essencialmente técnico e neutro politicamente, e para as questões políticas de defesa do Estado contra os interesses privados e da legitimação da ação estatal perante a sociedade. Apoiando-se na retórica administrativa (*administrative rhetoric*) e em questões reconhecidamente legítimas (*valence issues*), a solução é apresentada como tecnicamente viável, aceitável do ponto de vista político e congruente com os valores sociais. Esta representação é fundamental para que idéias a respeito de soluções sobrevivam ao “caldo primordial de soluções” (*policy primeval soup*).

Além dos mecanismos próprios ao fluxo de soluções, a atuação das comunidades de especialistas também influencia a seleção de alternativas. Diversas soluções encontram-se disponíveis nestas comunidades, sendo algumas delas fragmentadas e pouco integradas, o que se reflete em um conjunto de idéias heterogêneo, com baixo grau de compartilhamento entre os especialistas. Neste caso, dificilmente uma idéia se difunde e circula como alternativa viável. Este é precisamente o caso da comunidade acadêmica formada e torno da questão da administração pública no Brasil, que não proporcionou soluções para a política de reforma da administração pública no momento em que a oportunidade para essas idéias se apresentou. A participação da comunidade acadêmica em administração pública esteve restrita à Fundação Getúlio Vargas, da qual o próprio Bresser Pereira é oriundo e onde recrutou seus principais assessores para a atuação junto ao MARE. Outra comunidade fragmentada é composta pela alta burocracia governamental que, embora desenvolvesse projetos relacionados aos temas centrais do modelo gerencial – como ações de racionalização administrativa e desburocratização, programas de qualidade total – encontrava-se dispersa pela estrutura do Governo Federal. Este grupo atuava de forma incremental e isolada, apesar da existência de um órgão (SAF – Secretaria de Administração Federal da Presidência da República) responsável pela coordenação das questões relativas à

administração pública e sua modernização no período imediatamente anterior à criação do MARE.

Altos burocratas de outros países e consultores, por outro lado, formavam comunidades bem mais integradas, disponibilizando soluções que foram efetivamente incorporadas à proposta de reforma da administração pública. Grandes consultorias internacionais estiveram presentes em vários países empenhados na adoção do modelo gerencial. O primeiro contato do próprio Bresser Pereira com o modelo gerencial se efetiva por meio de um consultor norte-americano, David Osborne, um dos autores de “Reinventando o Governo” (Osborne e Gaebler, 1994), como vimos no terceiro capítulo deste estudo.

Para que as idéias presentes nas comunidades sejam adotadas numa política, um longo processo de difusão e amaciamento (*soften up*) é necessário, auxiliando na seleção dessas idéias. Este processo, movido principalmente por Bresser Pereira, baseou-se na divulgação das idéias da reforma por meio de artigos em jornais, textos de cunho acadêmico, publicações dirigidas a servidores federais, seminários, conferências e palestras, mobilizando diferentes públicos com relação às soluções apresentadas.

Neste processo de geração de alternativas e de *soften up*, a atuação de um *policy entrepreneur* – papel desempenhado por Bresser Pereira – é fundamental. Ao difundir as propostas de ação do MARE para diferentes audiências, as idéias são colocadas para circular como “balões de ensaio”, sendo algumas revisadas, em face às reações observadas. Outras são elaboradas novamente, enfatizando diferentes aspectos, como o reforço aos aspectos positivos de uma idéia, estratégia adotada por Bresser Pereira com relação às publicações na mídia, como analisamos em outra parte deste estudo. Mas sua atuação também se dá em outros momentos. Com relação aos problemas, o empreendedor também é figura central, ao selecionar um tipo de definição ao invés de outras, bem como ao enfatizar uma determinada representação do mundo político, social e administrativo. Neste sentido, o empreendedor evidencia narrativas e indicadores que possam ilustrar e demonstrar um problema.

Na conexão dos fluxos de problemas, soluções e política, mais uma vez, a ação do empreendedor se torna essencial. Quando uma oportunidade para a mudança na agenda surge, o empreendedor organiza e combina idéias a respeito de soluções e problemas. No momento em que a janela se abre – seja em decorrência de eventos no fluxo político, ou de um problema percebido – uma questão ganha acesso à agenda apenas se os três fluxos forem ligados uns aos outros. E essa conexão passa, em grande medida, por um empreendedor, como afirma Kingdon, (2003, 205), “an item’s chances for moving up on an agenda are enhanced considerably by the presence of a skillful entrepreneur, and dampened considerably if no entrepreneur takes on the cause, pushes it, and makes the critical couplings when policy windows open”.

Assim, a dinâmica dos fluxos aqui analisados nos permite compreender de que forma o tema da reforma da administração pública passa a fazer parte da agenda governamental no início do governo Fernando Henrique Cardoso: uma oportunidade foi criada pelo fluxo político, soluções foram desenvolvidas e difundidas, problemas foram definidos estrategicamente. O modelo de Kingdon nos ajuda a compreender esse movimento das idéias rumo à agenda governamental e sua transformação em políticas. Mas, por outro lado, a partir do próprio modelo, podemos também analisar a saída do tema da agenda. É o que faremos a seguir.

## **5.2 A saída da reforma da administração pública da agenda governamental**

Ao final do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, finda também a existência do MARE. Suas atribuições foram transferidas em janeiro de 1999, para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>87</sup>. Em dezembro de 1998, Bresser Pereira já havia sido convidado pelo Presidente a assumir o cargo

---

<sup>87</sup> O MARE é extinto por meio da Medida Provisória nº. 1.795, de 01 de janeiro de 1999. O Decreto nº. 2.923 de 01 de janeiro de 1999 transfere a área de competência do MARE para o Ministério de Orçamento e Gestão.

de Ministro da Ciência e Tecnologia (Bresser Pereira, 1999-a). Assim, no limiar do segundo governo, a reforma da administração pública já não concentrava as atenções dos formuladores de políticas: o tema havia saído da agenda governamental. Como compreender esta mudança na agenda? Esta seção procura investigar de que forma problemas, soluções e dinâmica política se relacionam nesta mudança de *status* da agenda.

Com a extinção do MARE, a responsabilidade sobre política de administração pública do Governo Federal é transferida para o Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), posteriormente Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Bresser Pereira propôs, com a extinção do MARE, sua transformação em uma Secretaria ligada à Presidência da República. No entanto, esta alternativa não foi levada à diante “dada a falta de tempo (e de interesse) do Presidente Fernando Henrique Cardoso pelas questões relacionadas com a execução ou a prática administrativa diária” (Bresser Pereira, 1999-a, 27). O arranjo institucional adotado consistiu na criação de uma Secretaria de Gestão (SEGES) no interior do Ministério do Planejamento, estabelecendo um novo espaço jurisdicional para lidar com as questões da política de administração pública. Neste novo *locus* institucional foi constituída uma nova equipe, sendo os antigos gerentes de projetos ligados ao Plano Diretor (anteriormente alocados na Secretaria da Reforma do Estado - SRE, órgão responsável pela reforma no MARE), redistribuídos em órgãos ligados à Presidência da República, nos quais passaram a executar outras funções.

Embora defendesse a criação de uma secretaria acima da linha de comando dos Ministérios, ligada diretamente à Presidência, o novo arranjo institucional não foi considerado por Bresser Pereira uma derrota com relação a sua concepção original de reforma. Para ele, a vinculação entre ações voltadas à política de administração pública e o processo de planejamento e orçamento favoreceriam a implementação das ações propostas pelo MARE:

“Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a implementação da reforma dependia apenas da persuasão; essa tarefa podia

ser realizada pelo pequeno MARE. Nos outros quatro anos, a persuasão deverá ser acompanhada de autoridade executiva, da qual só o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (...) dispõe.” (Bresser Pereira, 1999-a, 25).

A “persuasão”, no entanto, não acompanhou a “autoridade executiva” no âmbito do MPOG. Com relação às ações relacionadas à política de administração pública durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, podemos perceber neste segundo período uma nítida mudança na concepção das formas de atuação, capturada na idéia de “gestão pública empreendedora”, termo cunhado pelo então ministro Pedro Parente, que esteve à frente do MOG<sup>88</sup> por um curto (porém importante) período, no qual foi desenvolvida uma nova estratégia de condução da política de administração pública. Esta estratégia consistiu fundamentalmente em orientar as ações da política de administração pública para dar suporte ao Plano Plurianual “Avança Brasil”, elaborado no início do segundo mandato presidencial. O Plano estava estruturado em torno de programas, orientados para o cumprimento de metas e solução de problemas específicos em diversas áreas de atuação do Governo Federal. À SEGES caberia assessorar os órgãos do Governo Federal na implantação dos programas previstos no Plano Plurianual, deslocando o foco das ações anteriormente previstas no Plano Diretor. Programas como as Agências Executivas e as Organizações Sociais foram descontinuados. O modelo de Agências Executivas foi abandonado, sendo fortalecida, alternativamente, a criação das Agências Reguladoras<sup>89</sup>. O programa de Organizações Sociais também foi descontinuado, na medida em que as OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – acabaram por ocupar o

---

<sup>88</sup> Pedro Parente foi ministro do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) no período compreendido entre maio e julho de 1999. Após sua saída, e com a posse de Martus Tavares, o MOG foi transformado em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

<sup>89</sup> Para uma análise comparativa entre os modelos de Agências Executivas e Agências Reguladoras, ver o texto de Ângela Santana, “Agências Executivas e Agências Reguladoras: o processo de agencificação”. In *Balanço da Reforma do Estado no Brasil*. Brasília, Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, 2002 (pp. 75-84).

espaço reservado ao “público não-estatal”<sup>90</sup>. Neste período, apenas dois programas subsistiram à reestruturação da política de administração pública: o programa de qualidade total e o programa de desburocratização. Estes dois programas, que, como vimos, já vinham sendo desenvolvidos de forma relativamente autônoma no interior do governo antes mesmo da criação do MARE, continuaram a sê-lo no âmbito do MPOG.

Nesta nova concepção, não há uma estratégia de criação e difusão de uma nova imagem, como observamos no período em que o MARE esteve à frente da política de administração pública. Em termos da definição do problema, embora a SEGES não atue no sentido da ampla difusão de uma imagem de suporte à nova política, podemos verificar uma nova representação sobre a situação da administração pública federal. Em particular, a idéia de crise perde a centralidade no discurso a respeito da administração pública. O documento de referência do programa (SEGES, 2000) não faz menção à idéia de crise de modelo burocrático, nem à crise da administração pública, tão pouco à crise do Estado - idéias fundamentais para a definição do problema no MARE. Neste documento, a representação da situação procura mostrar que o problema não repousa sobre um modelo específico de administração, mas em sua forma de gestão, nas práticas e métodos administrativos cotidianos. Mudanças nas formas de gestão seriam fundamentais para garantir que o Estado cumpra seu “novo papel”, de conciliação entre o processo democrático e de manutenção da estabilidade econômica (SEGES, 2000, 04).

Desta forma, o problema não é definido em termos da crise do modelo burocrático, mas das deficiências de gestão presentes na administração pública. Embora sem o amparo de uma discussão sistemática, o problema fundamental é

---

<sup>90</sup> As OSCIP foram criadas por meio da Lei nº. 9.790/99, a partir das ações desenvolvidas pelo programa Comunidade Solidária. Para termos uma idéia da rápida adoção e expansão das OSCIP, entre 1999 e 2002, 563 OSCIP foram criadas. No mesmo período, apenas 8 Organizações Sociais foram implantadas (Schwartz et al., 2002). Para uma comparação entre o modelo de Organizações Sociais e as OSCIP, consultar o artigo de Alexandre Borges Afonso, “Uma Avaliação da implantação dos novos modelos”, in *Balanço da Reforma do Estado no Brasil*. Brasília, Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, 2002 (pp. 67-74).



redefinido e apresentado em termos de disfunções, bastante pontuais, na burocracia pública. Em lugar de “crise” e “reforma”, a idéia chave da nova política para a administração pública passa a ser “transformação” como explicita o trecho abaixo:

“Ao se olhar para dentro do aparelho estatal, portanto, da máquina administrativa nas diversas esferas, é possível antever a transformação necessária, que permita ao Estado desempenhar seus papéis e o ajude a implementar a complexa agenda de consenso mundial. Só então se passa a entender o que é a reforma do Estado e se percebe que ela é basicamente gerencial. Mudar a qualidade gerencial dos governos federal, estadual e municipal não é apenas reforma. É mais do que isso: é transformação.” (SEGES, 2000, 08).

As soluções que objetivavam “transformar a gestão” foram formalizadas em um conjunto de ações que envolvem o Programa Gestão Pública Empreendedora; Programa de Qualidade no Serviço Público; Programa de Desburocratização; e Programa de Valorização do Servidor Público. O Programa de Gestão Empreendedora consistia na elaboração, pela SEGES, de um diagnóstico do funcionamento interno de ministérios, autarquias e fundações, a partir do qual a Secretaria elaboraria uma agenda de mudanças pontuais. Estas mudanças estariam orientadas para a simplificação de procedimentos e também para a “transformação” desses órgãos com base em alguns princípios como: foco no resultado das ações; autonomia e responsabilização dos gerentes responsáveis pelos programas do Plano Plurianual; construção de parcerias; trabalho em rede; gestão da informação e avaliação (SEGES, 2000). Entre estes princípios gerais, destaca-se a valorização de resultados: “Empreender significa obter resultados”, diz o documento (SEGES, 2000, 11). A partir das propostas de mudanças, a própria SEGES estaria encarregada de oferecer apoio para a adoção das medidas recomendadas e estabelecer uma negociação para que a instituição sob estudo assinasse um termo de compromisso sobre as ações a serem desenvolvidas. Como contrapartida, a instituição receberia, além do apoio da SEGES, recursos

financeiros do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), por meio do Programa de Apoio à Modernização do Poder Executivo Federal, convênio firmado entre o BID e o MARE em 1996 e ainda em andamento. Os demais programas – qualidade, desburocratização e valorização do servidor – não são detalhados em documentos internos à SEGES.

Assim como o conceito de crise é abandonado no segundo mandato, a própria idéia de reforma é também questionada. A idéia chave da SEGES focaliza a “transformação gerencial”, por meio da atuação pontual nas deficiências detectadas em órgãos da administração federal, e não em um plano abrangente de reforma do Estado:

“A existência de uma Secretaria de Gestão - extinto o Ministério da Administração e Reforma do Estado - ampara-se no fato de que, dentro da organização governo federal, cabe uma mudança gerencial que é muito menor do que a reforma do Estado, e um ministério não teria condições de empreendê-la de forma significativa. Impõe-se mudar o padrão gerencial, daí o nome da Secretaria, porque de gestão é que se trata (...). Um organismo governamental, por si só, não implanta a reforma do Estado. A Secretaria de Gestão tem o desafio de implantar uma mudança gerencial dentro da organização governo federal. Aí, o recorte está certo e o nome e o desafio, adequados.” (SEGES, 2000, 08).

Desta forma, com a extinção do MARE, o domínio sobre a política de administração pública passa à jurisdição da SEGES. Este processo é acompanhado por uma redefinição do problema e da solução, embora sem uma estratégia de difusão sistemática dessas novas idéias para o governo e para os demais atores. O modelo burocrático deixa de ser representado como o problema fundamental da área e a idéia de crise generalizada é substituída pela concepção de problemas pontuais nos processos de gestão interna. Esta nova representação, no entanto, se constrói de maneira bastante frágil do ponto de vista persuasivo, sem recursos à narrativas estratégicas específicas ou emprego de indicadores. Nos poucos textos publicados no período, a transformação de condições em problemas

– essencial para capturar e fixar a atenção em uma política – é articulada de forma extremamente limitada. Por outro lado, as soluções se afastam de uma idéia mais ampla de reforma, procurando delimitar a ação a reorganizações internas à administração federal, ainda segundo os princípios gerais da administração gerencial, porém sem menção explícita a esse modelo. As soluções partem da premissa de que constituem mudanças altamente desejáveis (*valence issues*) do ponto de vista técnico e social, cuja viabilidade técnica estaria assegurada graças ao vínculo estabelecido entre os programas de “transformação da gestão” e os processos de orçamentação e planejamento, formalizado na estreita relação com o Plano Plurianual.

Sem um problema robustamente definido, capaz de focalizar a atenção sobre a política de reforma da administração pública, as soluções passam a integrar os subsistemas e sua política de equilíbrio (Baumgartner e Jones, 1993), ou seja, têm poucas chances de manter alta visibilidade na agenda governamental (Kingdon, 2003). Isto ajudaria a explicar a saída do tema da agenda ao final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Mas há ainda mais um fator a ser considerado: a dinâmica política deste período.

O primeiro mandato do governo (1995-1998) favoreceu claramente políticas que proporcionassem sustentação ao plano de estabilização macroeconômico, principalmente por meio do controle dos gastos públicos. É neste contexto que são lançadas as bases para um conjunto de reformas, entre elas a reforma da administração pública, com amplo destaque na agenda governamental. A partir de 1998, segundo Sallum Jr. (1999), ao lado da estabilização monetária, insere-se uma outra prioridade, chamada pelo autor de “liberal-desenvolvimentista”. Em contraposição ao “fundamentalismo neoliberal”, que orientou a ação governamental no primeiro governo e cujo objetivo maior consistia na estabilização dos preços, manutenção do câmbio sobrevalorizado em face ao dólar, manutenção das taxas de juros em patamares altos, controle rígido do déficit público, entre outras medidas, a corrente “liberal-desenvolvimentista” estaria disposta a flexibilizar alguns desses objetivos, tolerando níveis um pouco

maiores de inflação, desde que essas medidas contribuíssem para amenizar desequilíbrios no conjunto da economia nacional.

Durante as eleições de 1998, indicadores macroeconômicos apontavam para um quadro recessivo, com acentuada queda do Produto Interno Bruto, queda na renda média dos trabalhadores, e elevação das taxas de desemprego. No período eleitoral, embora a agenda midiática estivesse centrada na crise financeira, produzida em grande parte pela política de “fundamentalismo neoliberal”, em conjunto com as circunstâncias do cenário econômico internacional, a agenda de campanha da reeleição de Fernando Henrique Cardoso procurou distanciar-se deste tema (Azevedo, 2000). Após as eleições, no entanto, a crise financeira não poderia mais ser ignorada e a corrente “liberal-desenvolvimentista” ganharia espaço no início do segundo mandato, como mostra Sallum Jr. (1999, 45):

“O que se inaugurou, porém, com a crise econômico-financeira de janeiro [de 1999] não foi um processo de mudança para além dos limites do bloco hegemônico. Lançou-se, sim, em janeiro, as bases econômicas para uma possível transformação política no seu interior, em direção ao pólo liberal-desenvolvimentista.” (Sallum Jr., 1999, 45).

Se nos primeiros meses de 1995, a política de administração pública ganha apoio do chamado “núcleo central” do governo e amplia sua visibilidade na medida em a definição de problemas e a proposição de alternativas se aproximam da prioridade de ajuste fiscal, no início do segundo governo Cardoso esta estratégia, que já havia produzido seus efeitos com a aprovação das emendas constitucionais, deixa de ser atrativa. Medidas direcionadas ao ajuste fiscal continuariam a ser perseguidas no segundo governo Cardoso por meio, por exemplo, de legislações específicas, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, proposta pelo próprio MPOG em 1999 e aprovada pelo Congresso no ano seguinte<sup>91</sup>. Em um contexto no qual o apelo da política de administração pública

---

<sup>91</sup> Lei Complementar n.º. 101, de 04 de maio de 2000.

ao ajuste fiscal já havia se esgotado e, na medida em que o governo passa a enfatizar também o “desenvolvimentismo liberal”, a alternativa para a SEGES se coloca na ênfase à “gestão pública empreendedora”, fortemente vinculada à idéia de planejamento e desenvolvimento. Neste contexto, as idéias de crise e de reforma perdem espaço no discurso da SEGES. A própria escolha do Ministério do Planejamento, para incorporar as políticas de administração pública, e a inserção das soluções na forma de ações específicas para apoiar o Plano Plurianual reflete a prioridade de “desenvolvimento” ao lado da estabilização. Esta orientação é explicitada de forma clara em discurso proferido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da apresentação do Plano Estratégico do MPOG, e do Plano Plurianual (2000-2003 - Plano Avança Brasil):

“Quantas vezes vejo, de mentes desavisadas, a cobrança sobre a reforma do Estado, confundindo a reforma do Estado com a diminuição do número de funcionários, como se essa fosse a grande questão, quando não é. A grande questão é, realmente, uma revolução na maneira pela qual a administração pública se organiza. (...) E isso não seria possível, se não houvesse, como há, hoje, uma afinidade eletiva (...) entre o Ministério da Fazenda e o Ministério de Orçamento e Gestão. Estabilidade econômica não se contrapõe a desenvolvimento. É condição para o desenvolvimento. Todos os esforços iniciais do repensamento do Estado vieram do antigo Ministério de Reforma do Estado, do ministro Bresser Pereira (...). E, hoje, se fundem aqui em um Ministério, que alguns até estranharam por desconhecer as realidades brasileiras. Por que um Ministério do Orçamento e Gestão? (...) Porque deve haver essa fusão entre a gestão, a administração e o orçamento, e haver afinidade eletiva entre o orçamento e os propósitos nacionais de estabilidade para o crescimento. Por isso se fez esta fusão e, por isso, é necessário que exista, neste Ministério, uma Secretaria de Estado da Administração.”

Assim, a estratégia da política de administração pública é redefinida em face ao esgotamento de sua vinculação ao ajuste fiscal e em sintonia com as novas prioridades do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. A SEGES situa-se

como órgão de suporte às ações de “crescimento” e “desenvolvimento”. Neste sentido, a política de administração pública deixa de perseguir uma reforma mais abrangente do Estado por meio dos modelos anunciados no Plano Diretor (distinção entre núcleo estratégico, atividades exclusivas e não-exclusivas, criação de Organizações Sociais e Agências Executivas) para concentrar-se em uma abordagem mais pragmática, voltada para o incremento dos processos internos às organizações públicas. A gestão empreendedora significa o abandono da estratégia de reformas institucionais, que implicariam mudanças na administração dos diferentes poderes e dos três níveis de governo, em direção a ações destinadas a resolver questões internas do Poder Executivo Federal.

Durante o segundo governo, a atuação de um empreendedor na política de administração pública é menos visível. Os ministros que se sucederam na direção do MPOG não assumiram o papel de empreendedores da política de administração pública. Internamente, a SEGES também não contou com indivíduos dispostos a assumir o lugar de Bresser Pereira na defesa e disseminação das novas idéias. A existência de um empreendedor, como vimos na primeira parte deste capítulo, é fundamental para a movimentação de uma política rumo à agenda e, na ausência deste indivíduo, a partir de 1999, as chances de manutenção do tema na agenda são bastante reduzidas.

Entre os atores capazes de influenciar a agenda, poucos assumem a defesa da questão junto ao governo a partir da constituição da SEGES. O Presidente e seus aliados mais próximos, embora tenham se posicionado favoravelmente na definição da nova jurisdição do MPOG sobre a política, não interferiram nas ações ali desenvolvidas. O Legislativo, outro ator com influência sobre a agenda, esteve excluído da política de reforma neste período. Os principais grupos de interesse, compostos pela burocracia governamental, novamente se dividiram no apoio às propostas da SEGES. A alta burocracia pública, ligada mais diretamente ao processo orçamentário, se posicionou de forma favorável à nova política de administração pública. Os demais servidores públicos, novamente, são colocados

à margem do processo, embora neste momento as perdas fossem menores para este grupo.

Da mesma forma como as oportunidades de mudança na agenda (*windows*) podem ser favorecidas em algumas circunstâncias, principalmente pelos eventos no fluxo político e pela emergência de um problema visível que capture a atenção dos formuladores de políticas, algumas circunstâncias contribuem para o fechamento dessas “janelas”. Oportunidades cessam, por exemplo, quando os indivíduos que integram uma política sentem que resolveram um problema (March, Olsen e Cohen, 1972; Kingdon, 2003). Tomar decisões sobre a estrutura administrativa e organizacional do Governo Federal, iniciar a implementação dos programas previstos no Plano Diretor, obter a aprovação das emendas no Congresso, são ações que podem contribuir para a percepção de que providências foram tomadas e, portanto, colaborar para a retirada do assunto do centro das preocupações. O relato de Bresser Pereira, no início de 1999, mostra que a atenção presidencial – essencial em 1995 para que o tema da reforma chegasse à agenda – havia se deslocado da política de administração pública devido à percepção de que o problema já havia sido resolvido pelo MARE:

“Quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso me convidou para ser seu Ministro da Ciência e Tecnologia, começou afirmando que entendia que o mais importante a ser feito no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado estava feito. Talvez ele tenha razão. A reforma institucional foi aprovada. (...). Nestes quatro anos pude formular um plano geral – o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado – propondo a Reforma Gerencial da administração pública brasileira, e, baseado nos princípios ali definidos, ver aprovada quase na íntegra a respectiva emenda constitucional. Mais do que isto, vi as novas idéias serem adotadas pela opinião pública, e – o que é mais importante – pela alta administração pública brasileira.”<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> “Um Novo Aprendizado”. Artigo publicado na Folha de São Paulo em 10 de janeiro de 1999.

Grande parte das análises sobre a reforma do governo Fernando Henrique Cardoso procura avaliar em que extensão o MARE foi bem sucedido na implementação de seus projetos. Para alguns autores, o Ministério obteve sucesso em suas ações, uma vez que as reformas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso (Melo, 2002). Outros estudiosos mostram que o MARE falhou em suas iniciativas de reforma, e que esta é uma característica própria das reformas administrativas (Rezende, 2004). Na perspectiva que adotamos neste estudo, no entanto, não nos cabe avaliar o sucesso ou o fracasso da atuação do MARE. Nossa indagação fundamental consiste em compreender como as questões relativas à administração pública se tornam prioritárias para o governo Fernando Henrique Cardoso, passando a integrar a agenda governamental. Este objetivo nos desafia também, mesmo que de maneira breve, a buscar a compreensão do movimento inverso, qual seja, a saída do tema da agenda e a volta da política de administração pública aos subsistemas.

Portanto, uma primeira explicação para a saída da reforma da agenda governamental é a postura adotada, principalmente por parte da Presidência da República, em sentir que o problema estava resolvido principalmente após a aprovação das emendas constitucionais, e mover sua atenção para outros assuntos. Uma vez resolvido o problema, na percepção do governo, a política de administração pública poderia ser transferida para uma Secretaria vinculada ao MPOG, passando a se concentrar no suporte à prática cotidiana da administração federal e no auxílio ao processo de planejamento. Esta situação poderia ser revertida caso houvesse uma redefinição de problema que criasse, por exemplo, um sentido de urgência, procurando concentrar novamente a atenção governamental. Mas a fragilidade na representação dos problemas, por parte da SEGES, contribuiu para manter a atenção afastada da política de administração pública no segundo mandato.

Se a percepção de que os problemas foram resolvidos pode “fechar a janela”, a percepção de que as soluções disponíveis não resolvem os problemas também pode produzir o mesmo efeito. Assim, a oportunidade de mudança



também cessa quando as dificuldades em levar adiante as soluções propostas desestimulam a defesa de uma política (*feedback* negativo, nos termos de Baumgartner e Jones). Os problemas jurisdicionais na efetivação dos projetos do Plano Diretor, principalmente na viabilização dos modelos de Organizações Sociais e Agências Executivas, restringiram a atuação do MARE no sentido da implementação destes modelos gerenciais. Somada à percepção, pelo governo, de que os problemas já estavam resolvidos com a aprovação das emendas constitucionais, havia poucos incentivos para continuar na defesa dos demais projetos do Plano Diretor durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. A SEGES desloca o foco de atuação da política de administração pública, passando a empenhar-se em ações específicas de suporte ao processo de planejamento, e não mais na busca de novos modelos institucionais, prescindindo de uma estratégia de articulação e difusão das soluções.

A mudança no contexto político também ajuda a explicar a saída do tema da agenda. Ligada ao contexto político mais geral do segundo mandato, as alterações ministeriais promovem mudanças em cargos e estruturas organizacionais, envolvendo outras pessoas na política de administração pública e restringindo o acesso da antiga equipe do MARE no desenvolvimento da nova política. As alterações nas prioridades governamentais, o deslocamento da política para a jurisdição do MPOG, e a ausência de um empreendedor para a reforma, são fatores que contribuem para a saída do tema da agenda. Os formuladores da política de administração pública voltariam seus olhos aos processos internos à estrutura do governo federal. Fora da agenda governamental, a política ocuparia novamente os subsistemas, voltando à situação inicial de equilíbrio.

Portanto, podemos analisar o fechamento da “janela de oportunidade” para a mudança e a saída do tema da agenda governamental por meio da compreensão da alteração, com a extinção do MARE, na dinâmica dos três fluxos: problemas, soluções e contexto político. A ausência de um problema estrategicamente definido, que capturasse a atenção do governo, somada à percepção - principalmente por parte da Presidência, ator fundamental na abertura da janela

em 1995, de que com a aprovação das emendas constitucionais, ações concretas já haviam sido realizadas, levam a atenção governamental a se deslocar da política de administração pública para outros assuntos. A dificuldade, pelo MARE, em concretizar as demais soluções propostas no Plano Diretor, dada a limitação de sua posição jurisdicional para a implantação dos novos formatos institucionais, acaba por desestimular o investimento de mais tempo, energia, capital político e outros recursos nesta empreitada durante os segundo mandato. Paralelamente, o contexto político, no início do segundo mandato, altera a posição de indivíduos em posições estratégicas para lidar com a política de administração pública, deslocando o grupo anteriormente constituído e estabelecendo uma nova comunidade em torno da questão, com outras prioridades e visões do problema e de soluções. Em especial, a retirada de Bresser Pereira do comando da política de administração pública e a dissolução da equipe por ele reunida no MARE, num contexto de revisão das prioridades governamentais, já sinalizavam a saída do tema da agenda. Assim, a política de administração pública deixa de ocupar a atenção do governo a partir do início de 1999, voltando-se para ações incrementais, fragmentadas, promovendo pequenas e pontuais alterações no interior da administração federal, como nos períodos anteriores a 1995.

### **5.3 O governo Lula: o tema fora da agenda**

Embora não seja nosso objetivo neste trabalho estabelecer comparações entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, é interessante observarmos os desdobramentos das ações iniciadas na SEGES e verificarmos até que ponto as formulações de problemas e alternativas se mantêm ou são alteradas a partir de 2003. Um estudo preliminar dos textos produzidos pelo governo Lula indica que a política de administração pública preserva a tendência de manter-se à margem da agenda governamental. Não havia, no plano de governo do PT, um conjunto definido de proposições a respeito do tema, da mesma forma que ao início do

governo Cardoso. Ao iniciar o governo Lula, a SEGES foi mantida no interior do MPOG, constituindo sua competência legal a proposição de diretrizes e políticas para a administração pública<sup>93</sup>.

O documento de referência da SEGES no governo Lula, intitulado “Gestão Pública para um Brasil de todos – Plano de Gestão do Governo Lula” (SEGES, 2003), também vincula a política de administração pública ao Plano Plurianual (2004-2007), à semelhança da estratégia adotada no governo Fernando Henrique Cardoso, após a extinção do MARE. Neste documento, a definição do problema parte da idéia de “déficit institucional”, entendido como o resultado de um processo histórico marcado pela ausência de mecanismos de Estado na garantia de direitos civis e sociais básicos. Esse “déficit institucional” se revela na incapacidade do Estado em cumprir suas funções básicas e na baixa qualidade dos serviços prestados. “A marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira” seriam conseqüências da falta de governança, ou seja, da incapacidade do Estado em formular e implementar políticas” (SEGES, 2003, 9).

Esta representação do problema procura estabelecer novas bases para a política de administração pública, ao mesmo tempo em que busca mostrar-se afastada das ações anteriormente desenvolvidas nesse sentido. O Plano de Gestão desenvolve uma seção específica para contrapor a proposta do governo Lula às concepções anteriores a respeito da política de administração pública, destacando três momentos principais: a reforma conduzida pelo DASP, as ações desenvolvidas durante o regime militar, e a reforma do período Fernando Henrique Cardoso. Esta abordagem, que aparece também sintetizada num quadro explicativo do documento (SEGES, 2003), procura mostrar que a cada período histórico, corresponde uma determinada concepção e orientação da política de administração pública. Com relação às idéias da “nova administração pública”, difundidas pelo MARE, o Plano procura distanciar-se da idéia da crise do Estado -

---

<sup>93</sup> Decreto nº. 4.781, de 16 de julho de 2003, que estabelece a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

ou da concepção que toma o Estado como causador da crise e dos problemas nacionais, oferecendo, alternativamente, a idéia de “Estado como solução” para o desenvolvimento do país. Ao contrário da idéia de substituir o modelo burocrático pelo modelo gerencial, o governo Lula entende, da mesma forma que a SEGES no segundo governo Cardoso, que mudanças pontuais na forma de gestão são possíveis e desejáveis para fortalecer a capacidade do Estado em formular e adotar políticas, solucionando desta forma os problemas de “déficit institucional”. Neste sentido é importante notar que o governo Lula apresenta uma concepção bastante diferente com relação aos estágios de desenvolvimento da administração pública brasileira, em comparação com as idéias presentes no Plano Diretor (Brasil, 1995). Segundo o atual responsável pela SEGES, o Estado patrimonialista não foi totalmente superado pelo modelo burocrático no Brasil, e este é precisamente o motivo pelo qual a ação do Estado é deficitária (Martins, 2003). Portanto, para o atual governo, trata-se de superar o modelo patrimonialista e aprofundar mecanismos burocráticos de administração pública:

“A superação do déficit impõe um novo perfil de atuação do Estado que fortaleça, nas instituições públicas, o caráter de impessoalidade e universalismo de procedimentos, em contraposição ao caráter patrimonialista historicamente presente na cultura nacional manifestado em práticas de captura do interesse público por interesses privados.” (SEGES, 2003, 09).

Assim representado o problema, A SEGES busca apresentar soluções com vistas à “transformação da gestão pública”, para que se “reduza o *déficit institucional* e seja ampliada a *governança*, alcançando-se mais *eficiência, transparência, participação* e um *alto nível ético*”. (SEGES, 2003, 09)<sup>94</sup>. Para tanto, foi elaborada uma estratégia que contempla três linhas de ação: suporte ao Plano Plurianual; propostas para a inovação gerencial, considerando técnicas administrativas do setor público e do setor privado; e reestruturação da administração pública federal. Estes programas são orientados por quatro

---

<sup>94</sup> Grifo do original.

documentos, alguns dos quais ainda em elaboração, que procuram imprimir um caráter processual nas soluções apresentadas. O primeiro, denominado “Livro Amarelo”, consiste em um instrumento metodológico para o diagnóstico dos problemas organizacionais da administração federal. O “Livro Azul” incorpora esta metodologia e apresenta um diagnóstico quantitativo da administração federal. O “Livro Verde” trata das ações de suporte ao Plano Plurianual enquanto o “Livro Branco” estabelece diretrizes gerais com relação a política de administração pública.

Por meio destes instrumentos, as concepções sobre problemas e soluções são apresentadas e relacionadas. Embora se apresente como um modelo que procura diferenciar-se das experiências anteriores, podemos encontrar muitos pontos em comum entre as soluções apresentadas pela SEGES no governo Lula e as soluções da “nova administração pública”. Afinal, continuam presentes as idéias de elevação da governança, eficiência, flexibilização, foco em resultados, aferição de desempenho, flexibilidade e autonomia de gestão, entre outras. Somam-se a estas idéias as orientações iniciais da SEGES, ainda no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, por meio das quais a política de administração pública é vinculada ao processo de planejamento e orçamentação. Desta forma, a atual política procura somar-se às experiências anteriores. Soluções, no entanto, não promovem mudanças na agenda. Para tanto é preciso, como enfatizamos ao longo deste capítulo, mudanças no fluxo político que criem condições para as idéias se expandirem, paralelamente a uma definição de problemas que consiga capturar a atenção do governo. Na ausência destas condições, a política tende a continuar fora da agenda governamental.

## CONCLUSÕES

---

No estudo do processo de formulação da política de reforma da administração pública, os modelos de *agenda-setting* empregados lançaram novas luzes sobre este importante processo político e auxiliaram na compreensão, em conjunto com os dados empíricos, da construção de sentido na reforma e da representação das idéias políticas centrais ao governo. A partir destas considerações gerais, a análise desenvolvida nos permitiu efetuar três observações específicas sobre a reforma.

Em primeiro lugar, a perspectiva adotada neste estudo, baseada na lógica dos três fluxos independentes, mostra que não é a existência de soluções que possibilita a um tema ingressar na agenda governamental, transformando-se numa política. Não são as grandes consultorias internacionais e seus “pacotes” de soluções, nem as grandes agências de financiamento, como o FMI e o BID e seus programas de reforma que criam condições para a entrada do tema na agenda governamental. Sem um contexto político favorável e sem a transformação de condições em problemas percebidos e compartilhados, a reforma da administração pública não teria se destacado como uma prioridade na agenda no governo Cardoso.

Em segundo lugar, não é apenas o contexto político que favorece um tema na agenda governamental. Um contexto político pode estimular, ao mesmo tempo, diversas idéias e este elemento, tomado isoladamente não explica o porquê da ascensão de uma questão específica. O contexto de políticas econômicas liberalizantes, embora próprio das reformas gerenciais em todo o mundo, não opera, por si só, mudanças na agenda. É preciso, adicionalmente à existência deste contexto favorável, que problemas sejam definidos, representados estrategicamente e comunicados de forma a sensibilizar diversos atores para a urgência e oportunidade da ação governamental. Da mesma forma, é preciso também que soluções sejam difundidas, discutidas, apresentadas em diversos fóruns, mobilizando grupos distintos. Um contexto favorável sem a difusão de

uma representação de problemas e de soluções desejáveis não promove mudanças na agenda.

Finalmente, não é apenas a percepção coletiva sobre a existência de um problema que pode gerar mudanças nas políticas governamentais. Condições podem ser transformadas em problemas, desde que estes sejam estrategicamente definidos para focalizar a atenção. Mas se um problema percebido persiste sem correspondente ação governamental, seja pela ausência de soluções ou pela ausência de contexto político favorável, este problema pode voltar a ocupar a posição de condição, com baixa visibilidade e, conseqüentemente, sem oportunidades de integrar a agenda.

Pretendemos demonstrar, ao longo desta tese, que a criação de uma política de reforma da administração pública representou uma estratégia fundamental para a consolidação e legitimação de novos valores e novos entendimentos sobre o Estado brasileiro, baseados no liberalismo econômico e na eliminação do padrão de relacionamento Estado-sociedade herdado do período Vargas. Compreendemos a reforma da administração pública como um veículo simbólico (March e Olsen, 1989), que permitiu ao governo agregar o apoio de setores políticos distintos a este novo projeto, comunicando e persuadindo, por meio das propostas de reforma, as idéias centrais deste novo projeto político para o Brasil.

A reforma consistiu também na possibilidade de o governo exercer liderança e mostrar que existia uma direção central para o país e um propósito definido para o Estado. Isto não significa que estes resultados seriam perseguidos ou mesmo alcançados. Alguns estudos que se destinam especificamente à análise da implementação das reformas mostram que estas tendem a fracassar sistematicamente (Rezende, 2004). Ao verificar a ausência de resultados concretos nas reformas, estes estudos identificaram patologias e irracionalidades neste processo. A análise da formulação da agenda de reforma administrativa, com ênfase nas idéias e no contexto político, nos aponta para conclusões bastante distintas. A questão central da reforma não é avaliar se esta falha ou promove

resultados concretos, mas reside precisamente em sua complexidade e fluidez, em seu caráter político, nas possibilidades que este tipo de reforma representa em termos da difusão de idéias e representações sobre o Estado e a administração pública, além de simbolizar a ação estatal em direção a uma situação definida como desejável. Assim, a questão mais importante, no estudo de um processo de reforma, é identificar como as idéias e os códigos simbólicos se produzem e reproduzem no sistema político, administrativo e social. Mais do que um instrumento para promover o aumento de eficiência (definida no Plano Diretor como redução de gastos governamentais e melhoria da qualidade do serviço público), a reforma se constitui enquanto elemento simbólico de mudança.

Enfatizar a dimensão simbólica, no entanto, não significa assumir um cenário no qual o governo manipula indiscriminadamente esforços para controlar a opinião pública, uma vez que a característica central dos símbolos consiste em sua ambigüidade. Diferentes atores têm diversas percepções sobre o que é eficiência ou modernização e o sentido da produção simbólica é construído socialmente. A importância do emprego de narrativas, metáforas e outras construções simbólicas, consiste na difusão de uma nova imagem (*policy image*), por meio de apelos emotivos e informações empíricas (*tone*), para o conjunto da sociedade, estimulando novos entendimentos sobre o Estado e a administração pública. Observando as reformas administrativas norte-americanas, March e Olsen (1989, 74) afirmaram que “the history of administrative reorganization in the twentieth century is a history of rhetoric”. Da mesma forma, este estudo nos aponta para a conclusão de que também no Brasil, a experiência de reforma da administração pública tem sido cercada por retórica. O conteúdo simbólico das idéias reformistas (fluxos de problemas e soluções), o contexto em que elas se desenvolvem (fluxo de política) e sua representação e persuasão, com base na atuação de Bresser Pereira, explicam o porquê da ascensão do tema à agenda.

Este estudo procurou demonstrar que a reforma inseriu-se na agenda governamental no primeiro mandato do governo Cardoso, difundindo uma imagem específica sobre o Estado, baseada na idéia de crise do modo de



intervenção estatal e do modelo burocrático de gestão. O problema, definido desta forma, representava a situação, ao início de 1995, como extremamente negativa e indesejável, ensejando uma necessidade de ação urgente por parte do governo. Paralelamente, soluções foram buscadas no interior das comunidades de políticas e representadas de forma altamente legítimas (*valence issues*) e desejáveis para os interesses do país. Assim, o modelo gerencial, representado como moderno, eficiente, neutro do ponto de vista político, capaz de conferir legitimidade ao Estado e defendê-lo de interesses privados, foi selecionado como alternativa viável e desejável para a administração pública brasileira. Esta, por sua vez, representada como ultrapassada, ineficiente, dispendiosa e alheia aos interesses sociais, estaria - como máquina - fadada ao desgaste e pronta para ser substituída. Mais do que isso, a administração pública e seu modelo burocrático de gestão estariam prestes a conduzir o país ao “caos”, alimentando um cenário de crise e colocando-se como ameaça à estabilização econômica. Entre 1995 e 1998, estas idéias – com relação a problemas e soluções – auxiliaram a criar e veicular novos entendimentos sobre a atuação estatal e a função pública, principalmente por meio da atuação de Bresser Pereira que, como *policy entrepreneur* da reforma, difunde estas idéias para os mais diferentes fóruns.

Se a representação simbólica da reforma, num primeiro momento, auxiliou na obtenção de apoio às idéias do governo Cardoso, representando uma iniciativa destinada a preservar e elevar legitimidade do governo, ao início do segundo mandato, esta estratégia se esgota. Após quatro anos de governo, não se trata mais de responsabilizar a “era Vargas”, ou a Constituição de 1988, por uma crise que ameaça o Estado e a sociedade brasileira. Neste momento, a estratégia de persuasão desenvolvida no MARE deixa de ser convincente e este Ministério, bem como seus expoentes, intimamente vinculados àquela *policy image* da reforma, perdem espaço. Novas imagens e um novo *locus* institucional são criados para dar continuidade à política de administração pública. Os novos símbolos relacionados à “gestão empreendedora” não têm o alcance e a abrangência das representações anteriores em termos de *policy image*: “crise” e

“reforma” deixam ser aspectos de persuasão centrais ao discurso da administração pública. A estratégia passa a focalizar problemas internos à administração federal, acompanhados de soluções vinculadas ao processo orçamentário. Estes símbolos, ao substituírem os anteriores, restringem o escopo das políticas especificamente destinadas à administração pública, que perdem seu apelo retórico e sua visibilidade. Assim, esta política deixa de ser tópico de interesse na agenda, voltando a ocupar-se de questões internas à estrutura burocrática da administração federal.

Esperamos que este trabalho possa contribuir não apenas para a reflexão sobre este momento da história política recente, mas também para estimular novos estudos sobre a formulação de políticas e o processo de *agenda-setting*. Discutir como os problemas são conceituados no processo de formulação de políticas e a maneira pela qual as alternativas são apresentadas e selecionadas são questões fundamentais para a compreensão da dinâmica da ação estatal. Focalizar a formação da agenda de um governo, compreender como questões se tornam relevantes num determinado momento, mobilizando esforços e recursos, são também questões importantes, porém pouco exploradas pela produção acadêmica em torno das áreas de Ciências Sociais e Administração Pública. É vital que estas áreas possam manter um diálogo aberto e produtivo e, neste sentido, os estudos sobre a formação de agenda podem se constituir numa interface importante para futuras pesquisas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ABRUCIO, Fernando L. (1997). "O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente". *Cadernos ENAP*, no. 10. Brasília, ENAP. (50 p.).
- ABRUCIO, Fernando L.; PÓ, Marcos Vinícius. (2002). "Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): Transformações e desafios para a pesquisa em administração pública. *Relatório de Pesquisa*. Brasília, ENAP (51 p.).
- ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. (orgs.). (2002). *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Brasília, Ministério do Planejamento.
- ANDRADE, Regis C.; JACCOUD, Luciana.(orgs.) (1993). *Estrutura e Organização do Poder Executivo: Vol 2: Administração Pública Brasileira*. Brasília, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos/ENAP.
- ARRETCHE, Marta T.S. (1996). "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. n.º 31, ano 11, junho. (pp.44-66).
- AUCOIN, Peter (1990). "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". *Governance*. Vol 3 (2), abril. (pp. 115-137).
- AZEVEDO, Fernando A. F. (2000). "A Mídia e as Eleições Presidenciais de 1998 no Brasil". Texto apresentado no *V Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación*. Santiago, Chile, 26 a 29 de Abril. (35 p.).
- \_\_\_\_\_. (2004). "Agendamento da Política". In RUBIM, Antônio A.C. (org). *Comunicação Política: conceitos e abordagens*. São Paulo, Ed Unesp. (pp. 41-72).

- BRAZELAY, Michael. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.
- BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking”. In Sabatier, Paul A. (ed.). *Theories of The Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 97-116).
- BERGER, Peter I.; LUCKMANN, Thomas (1998) [1966]. *A Construção Social da Realidade*. 15aEd. Petrópolis, Vozes.
- BRASIL (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República. (83p.).
- BRESSER PEREIRA, Luis C. (1992). *A Crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- \_\_\_\_\_. (1995-a). “A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira”. *Textos para Discussão*, nº 1. Brasília, ENAP, maio (24p.).
- \_\_\_\_\_. (1995-b). “Estado, aparelho do Estado e sociedade civil”. *Textos para discussão nº 4*. Brasília, ENAP, out. (31p).
- \_\_\_\_\_. (1996-a). “Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado”. *Textos para discussão nº 9*. Brasília, ENAP, out. (20p).
- \_\_\_\_\_. (1996-b). “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, nº. 1, jan-abr. (pp 07-37).
- \_\_\_\_\_. (1997-a). “Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos”. *Textos para discussão nº 15*. Brasília, ENAP, maio. (45p).
- \_\_\_\_\_. (1997-b). “Estratégia e Estrutura para um Novo Estado”. *Revista do Serviço Público*, ano 48, nº. 1, jan-abr. (pp 05-26).
- \_\_\_\_\_. (1998-a). “Reconstruindo um novo Estado na América Latina”. *Textos para discussão nº 24*. Brasília, ENAP, mar. (19p.).

- \_\_\_\_\_. (1998-b). “Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado”. *Textos para discussão n° 32*. Brasília, ENAP, nov. (59p).
- \_\_\_\_\_. (1998-c). “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n° 1, jan-mar (pp. 05-42).
- \_\_\_\_\_. (1998-d). “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n° 45. (pp. 49-95).
- \_\_\_\_\_. (1998-e). *Reforma do Estado para a Cidadania*. ENAP/Ed. 34.
- \_\_\_\_\_. (1998-f). “Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In Spink, Peter e Bresser Pereira (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, FGV. (pp. 21-38).
- \_\_\_\_\_. (1999-a). “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n° 4, jan-mar (pp. 05-30).
- BRESSER PEREIRA; Luis C. et. al. (1996). *Reformas Econômicas em Democracias Novas*. São Paulo, Nobel.
- CAPELLA, Ana C.N. (2000). *A Reforma do Estado no Brasil e o Modelo Pós-Burocrático de Administração*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. (143 p.).
- CEZAR, Temístocles A. C. (1994). *A crise do Estado no Discurso dos Candidatos a Presidência da República do Brasil em 1989*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS.
- CHRISTENSEN, Tom; LAGREID, Per (2001). “Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice”. Texto apresentado na Sixth National Public Management Research Conference, Bloomington, Indiana University.
- COBB, Roger; ELDER, Charles. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamic of Agenda Building*. Boston, Allyn and Bacon.

- COHEN, Bernard C. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press.
- COHN, Gabriel. (org.). (1982). *Max Weber: Sociologia*. São Paulo, Ática.
- COSTA, Valeriano M.F. (2002). “A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC”. In Abrucio, Fernando L. e Loureiro, Maria R. (orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/SEGES. (pp. 09-55).
- COOK, Timothy. (1998). *Governing With the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago: University of Chicago Press.
- COUTO, Cláudio G. (1993). “Modernização”. In Andrade, Regis C.; Jaccoud, Luciana. (orgs.). *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Vol 2: Administração Pública Brasileira. Brasília, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos/Enap (pp. 109-201).
- DeLEON, Peter. (1999). “The Stages Approach to Policy Process”. In SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press. (pp. 19-34).
- DiMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- DINIZ, Eli. (1997). *Crise, Reforma do estado e Governabilidade: Brasil 1985-95*. Rio de Janeiro, FGV.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (orgs.). (1997). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: UnB.
- Du GAY, Paul. (1996). “Organizing Identity: Entrepreneurial Governance and Public Management”. In Hall, Stuart e Du Gay, Paul (eds.). *Questions of Cultural Identity*. London, Sage.
- EVANS, Peter. (1993). “O Estado como Problema e Solução”. *Lua Nova*, n.º 28/29 (pp. 107-156).

- FARIA, Carlos A.P. (2003) “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro. (pp. 21-29).
- FERLIE, Ewan. (1998). *The New Public Management in the United Kingdom: Origins, implementation and prospects*. Texto apresentado no Seminário “Reforma Gerencial do Estado”. Brasília, nov. (19 p.)
- FERLIE, Ewan et al. (1999). *A Nova Administração Pública em Ação*. Brasília: UnB/ENAP.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; Limongi, Fernando. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina C. et al. “Governabilidade e concentração de poder institucional: O Governo FHC”. *Tempo Social– Revista de Sociologia da USP*, volume 11, nº 2. Editado em fevereiro de 2000. (pp. 49-62).
- GAETANI, Francisco. (1999). “O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão”. *Revista do Serviço Público*. Ano 50, no. 4, outubro (pp. 95-122).
- \_\_\_\_\_. (2000). “La Intrigante Reforma Administrativa Brasileña”. *Reforma y Democracia: Revista del CLAD*, nº.16, fevereiro. (pp. 83-105).
- GIDDENS, Anthony (1989). *A Constituição da Sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- \_\_\_\_\_. (1991). *As Conseqüências da Modernidade*. São Paulo, Unesp.
- GRUENING, Gernod (2001). “Origin and theoretical basis of New Public Management”. *International Public Management Journal*, vol 4 (pp. 1–25).
- HABERMAS, Juergen (1994). [1973]. *Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- HEREDIA, Blanca; SCHNEIDER, Ben R. (2002). *Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami, North-South Center Press.
- HOOD, Christopher. (1991). "A Public Management For All Seasons?" *Public Administration*, 69 (spring), 3-19.
- \_\_\_\_\_. (1998). *The Art of State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford, Oxford University Press.
- JOHN, Peter. (2003). "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: using evolutionary theory to explain policy change?". *The Policy Studies Journal*, vol. 31, no. 4. (pp. 481-498).
- KETTLE, Donald F. (1998). "A revolução global: reforma da administração do setor público". In Pereira, Luiz Carlos Bresser e Spink, Peter (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV (pp. 75-122).
- KINGDON, John. (2003) [1984]. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins.
- LANE, Jan-Erick. (1993). *Public Sector: Concepts, models and approaches*. London, Sage.
- \_\_\_\_\_. (2000). *New Public Management*. New York, Routledge.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). "The science of muddling through". *Public Administration Review*, nº 19, vol. 3 (pp 79-88).
- LYNN, Laurence E. (1996). "The New Public Management as an international phenomenon: a skeptical view". Texto apresentado na conferência *The New Public Management in International Perspective*. St. Gallen, Switzerland, 11-13. (22 p.).
- MAJONE, Giandomenico. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press.



- \_\_\_\_\_. (1999). “Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *Revista do Serviço Público*, ano 50, nº. 1, jan-mar. (pp. 5-36).
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. e COHEN, M.D. (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, 17, (pp. 1-25).
- MARCH, James G.; SIMON, Herbert. (1958). *Organizations*. New York, Wiley.
- MARE. (1997-a). “Organizações Sociais”. *Cadernos MARE*, nº 2. (75 p.).
- \_\_\_\_\_. (1997-b). “Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”. *Cadernos MARE*, nº 4. (62 p.).
- \_\_\_\_\_. (1997-c). “Uma Nova Política de Recursos Humanos”. *Cadernos MARE*, nº 11. (54 p.).
- \_\_\_\_\_. (1997-d). “Agências Executivas”. *Cadernos MARE*, nº 9. (55 p.).
- \_\_\_\_\_. (1998). “Programa de Modernização do Poder Executivo Federal”. *Cadernos Mare nº 16*. (72p.).
- MARTINS, Luciano. (1995). “Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral”. *Cadernos ENAP*, nº 8. Brasília: ENAP. (39 p.)
- MARTINS, Humberto F. (2002). “Reforma do Estado e Coordenação Governamental: As trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC”. In Abrucio, Fernando L. e Loureiro, Maria R. (orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: Os Anos FHC*. Brasília: Ministério do Planejamento/SEGES. (pp. 209-280)
- \_\_\_\_\_. (2003). “O Plano Gestão Pública para um Brasil de todos: Em busca de uma nova geração de transformações da gestão pública”. Texto

apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31 outubro. (13p.).

- McCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. (1972) "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". *Public Opinion Quarterly*, vol. 36.
- MELO, Marcus A. (1999). "Estado, Governo e Políticas Públicas". In MICELI, Sergio (org.). *O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Vol. 3: Ciência Política. São Paulo: Sumaré/Anpocs; Brasília: CAPES. (pp. 59-99).
- \_\_\_\_\_. (2002). *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro/Brasília, Revan/Ministério da Cultura.
- MEYER, Marshall W. e ZUCKER, Lynne G. (1989). *Permanent Failing Organizations*. Newbury Park, Sage Publications, 1989.
- MEYER, John W. e ROWAN, Brian. (1991). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". In DiMaggio, Paul J. e Powell, Walter W. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press.
- MUCCIARONI, Gary. (1992). "The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique". *Polity*, vol. 24, no. 3 (pp. 459-482).
- NOGUEIRA, Marco A. (1998). *As Possibilidades da Política: Idéias para a Reforma Democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra.
- NUNES, Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- OCDE Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (1996). *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*. Public Management Services (PUMA).
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1994). *Reinventando o Governo: Como o*

*Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicações.

OLSEN, Johan P. (2001). "Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics". *American Political Science Review*, March 2001, vol. 95 (191-213).

PEREIRA, Carlos. (1997). "Em busca de um novo perfil institucional do Estado". *BIB*, no. 44. (pp. 81-103).

PETERS, B. Guy (1995). *The Politics of Bureaucracy*. White Plains, Longman Publishers.

PIERRE, Jon (1995). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Lyme, Edward Elgar Publishing.

POLLITT, Christopher. (1994). "O que é a qualidade dos serviços públicos". In Kliksberg, Bernardo (org.). *Pobreza: uma questão inadiável*. Brasília: ENAP. (pp. 347- 362).

\_\_\_\_\_. (1998). "How do we know how good public services are?" Texto apresentado no seminário *Revitaliser la fonction publique: Une vision du XXI siècle axée sur la gouvernance*. Canadá: Centre Canadien de Gestion. (23 p.).

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, Oxford University Press.

REZENDE, Flávio C. (2004). *Por que Falham as Reformas Administrativas?* Rio de Janeiro, FGV.

SABATIER, Paul A. (1997). "The Status and Development of Policy Theory: a reply to Hill". In *Policy Currents*, vol 7, no. 4, dec. (pp. 1-10).

\_\_\_\_\_. (1999). "The Need for Better Theories". In Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.

\_\_\_\_\_. (1999). (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.

- SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press.
- SAINT-MARTIN, Denis. (1998). “Management Consultants, the State, and the Politics of Administrative Reform in Britain and Canada”. *Administration & Society*, vol. 30, n° 5, nov. (pp. 533-568).
- \_\_\_\_\_. (2001). “How the Reinventing Government Movement in Public Administration was exported from THE U.S. to other countries”. *International Journal of Public Administration*, vol.. 24, n° 6. (pp. 573 - 601).
- SALLUM JR., Brasílio. (1999). “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, volume 11, n° 2. Editado em fevereiro de 2000. (pp. 23-47).
- \_\_\_\_\_. (2003). “Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 18, n° 52, junho. (pp. 35-55).
- SANTOS, Wanderley G. (1993). “Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao estado de natureza”. *Estudos Avançados*, n° 7 (17), jan/abril. (pp. 101-116.).
- SCHWARZ, Leticia; et al. (2002). “Reforma Empreendedora da Administração Pública: ações do período 1995-2002”. *Relatório de Pesquisa*. Brasília, Enap. (25 p.)
- SEGES. Secretaria de Gestão. (2000). *Gestão Pública Empreendedora*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (27 p.).
- \_\_\_\_\_. (2003). *Gestão Pública Para um Brasil de Todos: Plano de Gestão do Governo Lula*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (29 p.).
- SIMON, Herbert (1970). *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

- SOLA, Lourdes (org.). (1993). *Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda M. (1995). *Lições da Década de 80*. São Paulo, EdUSP.
- STONE, Deborah. (2002) [1997]. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nova York, Norton & Company.
- TRAQUINA, Nelson. (1995). “O Paradigma do *Agenda-Setting*: A Redescoberta do Poder do Jornalismo”. *Comunicação e Política*, Vol. 21-22. Lisboa. (pp. 189-221).
- WEBER, Max. (1974) [1922]. *Economia y Sociedad*. 2a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- WILDAVSKY, Aaron (1979). *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. London: Macmillan Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (1995). *Markets, States, and Public Policies: Privatization in Britain and France*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. (1999). “Ambiguity, Time and Multiple Streams”. In Sabatier, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press.

## APÊNDICE A

---

### Relação dos textos analisados no estudo

#### (1) Publicações do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare):

##### 1-a *Documentos*

Título	Ano	Nº páginas
Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado	1995	83 p.
Exposição de Motivos Interministerial nº 49/95	1995	46 p.
Reforma do Aparelho do Estado – Uma Síntese	1995	7 p.
Reforma do Aparelho do Estado – Perguntas e Respostas	1995	14 p.
Audiência Pública na Comissão Especial de Reforma Administrativa: tomada de depoimento do Ministro Luis Carlos Bresser Pereira	1995	16 p.
Perguntas formuladas ao Ministro pela Comissão Especial	1995	16 p.
Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública <sup>95</sup>	1997	42p.
Emenda Constitucional nº 19	1998	-

##### 1-b *Cadernos Mare da Reforma do Estado*<sup>96</sup>

Número	Título	Ano	Nº páginas
1	“A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”	1997	59 p.
2	“Organizações Sociais”	1997	75 p.
3	“Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública” <sup>97</sup>	1997	42 p.

<sup>95</sup> Também publicado em *Cadernos Mare da Reforma do Estado* sob nº 3. Para efeito de análise, consideramos este texto como pertencente à categoria “documentos”.

<sup>96</sup> Os Cadernos Mare foram criados em 1997 e descontinuados em 1998. Esta seleção relaciona, portanto, todos os Cadernos publicados pelo Ministério.

<sup>97</sup> Idem 1.

4	“Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública”	1997	62 p.
5	“Plano de Reestruturação e Melhoria de Gestão do MARE”	1997	44 p.
6	“A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais”.	1997	24 p.
7	“A Reforma Administrativa na Imprensa”	1997	84 p.
8	“Conselho de Reforma do Estado”	1997	40 p.
9	“Agências Executivas”	1997	55 p.
10	“Questões sobre a Reforma Administrativa”	1997	26 p.
11	“Uma Nova Política de Recursos Humanos”	1997	54 p.
12	“Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios”	1998	47 p.
13	“A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde”.	1998	43 p.
14	“Regime Jurídico Único Consolidado”	1998	115 p.
15	“Os Avanços da Reforma na Administração Pública”	1998	129 p.
16	“Programa de Modernização do Poder Executivo Federal”	1998	72 p.
17	“Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão (SAC/BRASIL)”	1998	56 p.

1-c *Revista Reforma Gerencial*

<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº páginas</b>
0	Mudanças Constitucionais apontam novos rumos para a Administração Pública	1998	30 p.
1	Sociedade participa da Reforma do Estado com a criação das Organizações Sociais	1998 março	30 p.
2	Mais controle e transparência nas compras do governo com a tecnologia nas licitações	1998 maio	30 p.
3	Política nacional de capacitação valoriza servidores	1998 jul.	30 p.
4	Prêmio promove a Qualidade na Administração Federal	1998 set.	30 p.
5	Estado fortalece núcleo estratégico para oferecer melhores serviços	1999 nov.	30 p.
		1999 jan.	

1-d *Revista Administração Federal*

<b>Número</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº páginas</b>
1	Administração Pública pronta para o "Bug" 2000	1999	30 p.
2	Patrimônio da União: Gestão e Memória	mai-jun 1999  jul-ago	30 p.

**(2) Publicações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG):**

<b>Título</b>	<b>Referência</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº páginas</b>
“Gestão Pública Empreendedora”	Brasília, SEGES	2000	27 p.
“O Plano Plurianual Avança Brasil e o Programa Gestão Pública Empreendedora”	Brasília, SEGES	2000	5 p.
“Regimento Interno da Secretaria de Gestão”	Portaria nº. 272, de 16 de novembro de 2001	2001	5 p.
“Gestão Pública para um Brasil de todos – Plano de Gestão do Governo Lula”	Brasília, SEGES	2003	29 p.



**(3) Publicações do ex-Ministro Bresser Pereira***3-a Artigos publicados em jornais*<sup>98</sup>

<b>Título</b>	<b>Jornal</b>	<b>Data</b>
“A Reforma do Estado”	Correio Braziliense	11 de janeiro de 1995
	O Globo	11 de janeiro de 1995
“A Estabilidade Desejada”	Jornal do Brasil	22 de janeiro de 1995
“Estabilidade Sem Medo”	Correio Braziliense	26 de janeiro de 1995
	O Dia	12 de fevereiro de 1995
“Cidadania e Reforma”	Folha de São Paulo	19 de fevereiro de 1995
“Democracia Consolidada”	Correio Braziliense	15 de março de 1995
“As Organizações Sociais”	Folha de São Paulo	22 de maio de 1995
“A Emenda da Administração Pública”	O Globo	24 de junho de 1995
“A Aliança com os Funcionários”	Folha de São Paulo	02 de julho de 1995
“O Público Não-estatal”	Folha de São Paulo	13 de agosto de 1995
“Contra a Oportunidade”	Folha de São Paulo	19 de agosto de 1995
“A Coisa Pública”	O Estado de São Paulo	01 de setembro de 1995
“O Cidadão e o Servidor”	Folha de São Paulo	03 de outubro de 1995
“Contra o Patrimonialismo e o Corporativismo”	O Estado de São Paulo	13 de outubro de 1995
“Porque a Reforma Administrativa será Aprovada”	O Globo	17 de outubro de 1995
“Reformas: França e Brasil”	Folha de São Paulo	24 de dezembro de 1995
“O Servidor Público e o Estado”	Correio Braziliense	26 de novembro de 1995
“Emergência de Uma Reforma”	Folha de São Paulo	28 de janeiro de 1996
“O Tamanho do Estado”	Folha de São Paulo	22 de janeiro de 1996
“A Estabilidade Revista”	Jornal do Brasil	01 de fevereiro de 1996
“Previdência e Privilégios”	O Estado de São Paulo	06 de fevereiro de 1996
	O Globo	06 de fevereiro de 1996
“Simples e Equilibrada”	Folha de São Paulo	21 de abril de 1996
“Um Governo Gerencial”	O Estado de São Paulo	10 de agosto de 1996
“A Reforma Regeneradora”	Folha de São Paulo	14 de agosto de 1996
“A Cultura entre o Estado e o Mercado”	Folha de São Paulo	01 de setembro de 1996
“Dia do Servidor”	Jornal do Brasil e Correio Braziliense	28 de outubro de 1996
“O Estado do Século 21”	Folha de São Paulo	28 de novembro de 1996
“Reforma e Convicção”	O Estado de São Paulo	22 de janeiro de 1997
“O Apoio à Reforma”	Folha de São Paulo	18 de março de 1997

<sup>98</sup> Antes de 1995 e a partir de 1999, os textos publicados por Bresser Pereira em jornais não abordam a questão da reforma. Estes textos, portanto, não foram contemplados em nossa análise.

“A Batalha da Reforma”	Jornal do Brasil	14 de maio de 1997
	Correio Braziliense	14 de maio de 1997
	O Estado de São Paulo	17 de maio de 1997
“Pensar a Mudança Vertiginosa”	Folha de São Paulo,	18 de maio de 1997
“Reforma ou Reajuste”	Folha de São Paulo	25 de julho de 1997
“O Bom Governo”	Folha de São Paulo	22 de setembro de 1997
“Reforma Social-Democrática”	Folha de São Paulo	17 de outubro de 1997
“Reações à Crise”	Folha de São Paulo	28 de dezembro de 1997
“Um Novo Aprendizado”	Folha de São Paulo	10 de janeiro de 1999

### 3-b Outras publicações

<b>Título</b>	<b>Referência</b>	<b>Ano</b>	<b>Nº páginas</b>
“A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira”	<i>Textos para discussão n.º 1,</i> Enap	1995	24 p.
“Estado, aparelho do Estado e sociedade civil”	<i>Textos para discussão n.º 4,</i> Enap	1995	31 p.
“Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado”	<i>Textos para discussão n.º 9,</i> Enap	1996	20 p.
“Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”	<i>Revista do Serviço Público,</i> ano 47, n.º 1	1996	33 p.
“Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos”	<i>Textos para discussão n.º 15,</i> Enap	1997	49 p.
“Estratégia e Estrutura para um Novo Estado”	<i>Revista do Serviço Público,</i> ano 48, n.º 1	1997	21 p.
“Reconstruindo um novo Estado na América Latina”	<i>Textos para discussão n.º 24,</i> Enap	1998	19 p.
“Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado”	<i>Textos para discussão n.º 32,</i> Enap	1998	59 p.
“Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”	<i>Revista do Serviço Público,</i> ano 49, n.º 1	1998	38 p.

“A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”	<i>Lua Nova Revista de Cultura e Política</i> , nº. 45	1998	46 p.
“Reforma do Estado para a Cidadania”.	Livro publicado pela Enap/Ed. 34 In Spink e Bresser Pereira (orgs.), <i>Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial</i> . Rio de Janeiro, FGV	1998	365 p.
“Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado”	<i>Revista do Serviço Público</i> , ano 50, nº. 4	1999	19 p.
“Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”	In Petrucci e Schwartz, <i>Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995</i> . Brasília, UNB/ENAP	1999	26 p.
“Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”	<i>Revista do Serviço Público</i> , ano 52, nº. 1	2001	45 p.
“Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano”	In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), <i>Brasil: Um Século de Transformações</i> . S.Paulo: Cia. das Letras	2001	19 p.
“Do Estado Patrimonial ao Gerencial”	In Wilhelm, Sola e Bresser Pereira (orgs.), <i>Sociedade e Estado em Transformação</i>	2001	37 p.
“Sociedade Civil: Sua Democratização para a Reforma do Estado”	São Paulo, Unesp		35 p.
“Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto...”	<i>Revista do Serviço Público</i> , ano 53, nº. 1 In <i>Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública</i> , Brasília: Ministério do Planejamento/ SEGES	2002	23 p.
“Reforma da Gestão Pública de 1995: Uma resposta estratégica ao capitalismo global e à democracia”		2002	07 p.

#### (4) Discursos sobre a reforma

<b>Autor</b>	<b>Referência</b>	<b>Ano</b>
Fernando H. Cardoso	Discurso de Posse no Congresso Nacional	1995
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	1995

Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	1996
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	1997
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	1998
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	1999
Fernando H. Cardoso	Discurso proferido por ocasião da apresentação do Plano Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Plano Plurianual 2000-2003 / Avança Brasil	1999
Martus Tavares	Discurso de Posse no Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão.	1999
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	2000
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	2001
Fernando H. Cardoso	Mensagem ao Congresso Nacional	2002

## APÊNDICE B

---

### Definição de problemas nos textos analisados

Definição do problema	Documentos do MARE - ocorrências		Textos de Bresser Pereira - ocorrências		TOTAIS
	Publicações do MARE	Cadernos MARE	Outras publicações	Jornais	
Crise do Estado	0	0	2	3	<b>5</b>
Crise do modelo burocrático	0	0	0	4	<b>4</b>
Crise da Constituição de 1988	0	0	0	16	<b>16</b>
Crise do Estado + crise do modelo burocrático	0	9	8	4	<b>21</b>
Crise do Estado + crise da Constituição de 1988	0	0	0	0	<b>0</b>
Crise do modelo burocrático + crise da Constituição de 1988	0	0	0	5	<b>5</b>
Crise do Estado + crise do modelo burocrático + crise da Constituição de 1988	5	0	7	1	<b>13</b>
Sem menção à crise	2	7	2	2	<b>13</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>19</b>	<b>35</b>	<b>77</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>23</b>		<b>54</b>		