

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

**LEONARDO QUEIROZ LEITE**

**UM EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
AÇÃO: Bresser Pereira e a Reforma da Administração Pública de  
1995 no Brasil**

**SÃO CARLOS  
2014**

**LEONARDO QUEIROZ LEITE**

**UM EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM  
AÇÃO: Bresser Pereira e a Reforma da Administração Pública de  
1995 no Brasil**

**Dissertação apresentada ao Programa  
de Pós- Graduação em Ciência Política,  
da Universidade Federal de São Carlos -  
UFSCar, como parte dos requisitos para  
obtenção do título de Mestre em Ciência  
Política.**

**Orientadora: Profa Dra. Ana Cláudia N.  
Capella**

**SÃO CARLOS  
2014**

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

L533ep      Leite, Leonardo Queiroz.  
Um empreendedor de políticas públicas em ação :  
Bresser Pereira e a reforma da administração pública de  
1995 no Brasil / Leonardo Queiroz Leite. -- São Carlos :  
UFSCar, 2014.  
159 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2014.

1. Ciência política. 2. Reforma do estado. 3.  
Empreendedores de políticas públicas. 4. Pereira, Luiz  
Carlos Bresser, 1934-. 5. Nova gestão pública. 6. Governo  
Fernando Henrique Cardoso. I. Título.

CDD: 320 (20<sup>a</sup>)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Leonardo Queiroz Leite**

**29/09/2014**

---

Profa. Dra. Ana Cláudia Capella  
Orientadora e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

---

Profa. Dra. Regina Silva Viotto Monteiro Pacheco  
Fundação Getúlio Vargas / FGV

---

Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho  
Universidade de São Paulo / USP

---

Prof. Dr. Thalles Haddad Novaes de Andrade  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 14 h no dia 29/09/2014.

Banca Examinadora:  
Profa. Dra. Ana Cláudia Capella  
Profa. Dra. Regina Silva Viotto Monteiro  
Pacheco  
Prof. Dr. Fernando de Souza Coelho  
Prof. Dr. Thalles Haddad Novaes de Andrade

Homologado na CPG-PPGPOL na  
38ª Reunião no dia 15/10/14.

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Coordenadora do PPGPOL

*A política é como a perfuração lenta de tábuas duras. Exige tanto paixão como perspectiva. Certamente, toda a experiência histórica confirma a verdade, que o homem não teria alcançado o possível se repetidas vezes não tivesse tentado o impossível. Para isso, o homem deve ser um líder, e não somente um líder, mas também um herói, no sentido muito sóbrio da palavra. E mesmo os que não são líderes nem heróis devem armar-se com a fortaleza de coração que pode enfrentar até mesmo o desmoronar de todas as esperanças.*

Max Weber

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela oportunidade de evolução em mais uma existência;

Agradeço aos meus pais, sem cujo apoio este mestrado não poderia ter sido realizado, e pelo zelo, amor, dedicação e suporte irrestrito à minha formação escolar e acadêmica, desde que ingressei no longo e tortuoso caminho da busca pelo conhecimento;

Agradeço a orientação da professora Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella, do PPGPol/UFSCar, pela pronta disposição de orientar meu trabalho e por todas as preciosas contribuições para a estruturação e realização desta produção acadêmica;

Agradeço à participação do professor Dr. Thales Haddad, do PPGPol/UFSCar, na banca do exame de qualificação deste trabalho, e pela leitura atenta e comentários que muito contribuíram para enriquecer nossa análise com novos pontos de vista;

Agradeço ao professor Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira, da FGV/EAESP, pela cortesia e pelo interesse em me conceder uma importante entrevista que subsidia este trabalho, e também à sua assessora, Sra. Cecília Heise, pela presteza no agendamento do esperado encontro com ex-ministro, em dezembro de 2013;

Agradeço à professora Dra. Regina Silvia Pacheco, da FGV/EAESP, pela disposição imediata e atenciosa em contribuir com sua fecunda experiência para alguns aspectos importantes desta dissertação, com a indicação de fontes importantes e pessoas relevantes para meu estudo;

Agradeço ao professor Dr. Fernando de Souza Coelho, da USP/EACH, pelos valiosos conselhos e contribuições informais a esta pesquisa, e pela grande ajuda na estruturação da entrevista realizada com Bresser Pereira;

Agradeço ao professor Dr. Humberto Falcão Martins, do Instituto Publix, pela indicação de uma importante fonte de dados que muito colaborou para o enriquecimento deste trabalho, e sem a qual as lacunas desta dissertação seriam ainda maiores;

Agradeço ao professor Dr. Marco Antônio Villa, do PPGPol/UFSCar, pela convivência e apoio durante o período de estágio docência realizado na sua disciplina de História Moderna e Contemporânea, na graduação em Ciências Sociais da UFSCar;

Agradeço a todos os professores do curso de Mestrado em Ciência Política da UFSCar, por todos os conhecimentos transmitidos;

Agradeço aos colegas de turma, pela rica troca de experiências pessoais e acadêmicas durante o período de convivência;

Agradeço à FGV/EAESP, pela oportunidade de desfrutar de breve e enriquecedor período de intercâmbio de estudos nesta distinta escola na condição de aluno ouvinte no curso de Pós Graduação em Administração Pública e Governo;

Finalmente, agradeço à CAPES pelo financiamento parcial desta pesquisa.

## RESUMO

Neste trabalho buscamos compreender e lançar luzes sobre o papel do ex-ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995 – 1998), Luiz Carlos Bresser Pereira, na condição de principal formulador e empreendedor da Reforma da Administração Pública de 1995 no Brasil. Para tanto, forneceremos uma explicação da Reforma observando como se deu a construção política e intelectual desta política pública a partir da ação persuasiva de Bresser Pereira ao exercer o “poder das ideias”, considerando os limites estruturais do MARE enquanto o *locus* político-institucional fundamental para a formulação da política de Reforma da Gestão Pública de 1995. Através da análise do perfil e das iniciativas políticas levadas a cabo pelo ex-ministro Bresser, segundo os marcos teóricos adotados, com especial destaque para o modelo teórico de John Kingdon, verificamos a existência de um típico “empreendedor de políticas públicas” em ação. Assim, demonstraremos que o então ministro exerceu a liderança intelectual e política no momento de construção e disseminação dos principais fundamentos da chamada “Nova Gestão Pública” no Brasil, sustentando a política de Reforma da Administração Pública do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Nosso foco, na atuação e no perfil peculiar do empreendedor escolhido, revela que a ação individual dos atores é uma dimensão importante no processo de produção de políticas públicas. Assim, pretendemos contribuir para enriquecer os trabalhos acadêmicos do campo da Ciência Política e sua intersecção com a área de políticas públicas, preenchendo lacunas analíticas sobre a atuação dos “empreendedores de políticas públicas”, fornecendo uma análise teórico-empírica ainda não realizada no âmbito das pesquisas sobre a Reforma do Estado no Brasil.

**Palavras chave:** Reforma Gerencial brasileira; Empreendedores de Políticas Públicas; Luiz Carlos Bresser Pereira; Nova Gestão Pública; Governo FHC; MARE.

## ABSTRACT

This study aims to understand and clarify the role of the former Minister of Federal Administration and State Reform (1995 – 1998), Luiz Carlos Bresser Pereira, in the strategic position of the main formulator of the public management reform in Brazil. In this sense, we will provide a Reform explanation observing how the political and intellectual construction of this public policy directly derived from the persuasive action Bresser Pereira in exercising the "power of ideas". Here, we consider as essential the structural limits of the Ministry of Federal Administration and State Reform as the fundamental political and institutional locus for the formulation of policy reform. Thus, through the analysis of the profile and policy measures undertaken by the former minister Bresser, according to the theoretical framework adopted, with particular emphasis on the theoretical model of John Kingdon, we verify the existence of a typical policy entrepreneur in action. Therefore, we demonstrate that Bresser Pereira exercised the intellectual and political leadership at the time of construction and dissemination of the main principles of the so called "*New Public Management*" in Brazil, supporting the reform policy of the first Fernando Henrique Cardoso's administration. Our focus on the performance and characteristic profile of the chosen entrepreneur reveals that the individual action of the actors is an important dimension in public policy production process. Thus, we intend to contribute to enrich the academic production in the field of political science and its intersection with the area of public policy, filling analytical gaps about the performance of policy entrepreneurs, providing a new theoretical and empirical analysis research about the State Reform in Brazil.

**Key Words:** Brazilian Managerial Reform; Policy Entrepreneurs; Luiz Carlos Bresser Pereira; New Public Management; Cardoso Administration; Ministry of Federal Administration and State Reform.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CLAD – Consejo Latino Americano para el Desarrollo
- EAESP – Escola de Administração de Empresas de São Paulo
- EUA – Estados Unidos da América
- ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- NPM – New Public Management
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
- PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
- SAF – Secretaria da Administração Federal
- USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>10</b>
1.1 A Reforma do Estado no Brasil na década de 1990 e o empreendedor de políticas públicas.....	10
1.2 Principais referências na literatura.....	14
1.3 Objetivos e Justificativa.....	18
1.4 Procedimentos metodológicos.....	23
1.5 Estrutura da dissertação.....	27
<b>Capítulo 2. O papel das ideias em políticas públicas, o empreendedor de Schumpeter e o empreendedor de políticas públicas no modelo teórico de John Kingdon.....</b>	<b>29</b>
Introdução.....	29
2.1 Considerações sobre o papel das idéias em políticas públicas.....	30
2.2 O empreendedor de Schumpeter, o empreendedor de políticas públicas no modelo teórico de John Kingdon e outras referências na literatura.....	35
<b>Capítulo 3. Um empreendedor de políticas públicas em foco: perfil intelectual e político de Bresser Pereira e o contexto político-institucional da Reforma Gerencial.....</b>	<b>50</b>
Introdução.....	50
3.2 Bresser Pereira intelectual e político: um reformador contemporâneo do Estado brasileiro.....	51
3.3 A emergência de um contexto político favorável à modernização do Estado.....	59
3.4 A indicação de Bresser Pereira para o governo e a criação do MARE.....	62
3.5 As limitações institucionais do MARE e os obstáculos intra-governamentais como condicionantes da ação do empreendedor.....	67
<b>Capítulo 4. Um empreendedor de políticas públicas em ação: o papel de Bresser Pereira na formulação, defesa e difusão das ideias da Reforma Gerencial brasileira.....</b>	<b>77</b>
Introdução.....	77
4.2 Bresser Pereira como o articulador e difusor de novas ideias para a Gestão Pública.....	78
4.3 A equipe ministerial de Bresser Pereira no MARE.....	88
4.4 A Reforma Constitucional da Administração Pública e o grande debate nacional.....	100
4.5 A ação de difusão de ideias nas instituições internacionais: Bresser Pereira no CLAD, BID e Banco Mundial.....	112
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>121</b>
<b>Referências.....</b>	<b>132</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>143</b>

## Capítulo 1 - Introdução

### 1.1 A Reforma do Estado no Brasil na década de 1990 e o “empreendedor de políticas públicas”

A Reforma do Estado é um tema atual e vasto, com profundas implicações nas estruturas políticas, econômicas, institucionais e sociais em todas as sociedades que passaram por iniciativas reformistas. Esteve na agenda dos países da América Latina durante a década de 1990, mas até hoje permanece inconclusa, devido ao fato de desencadear processos complexos e de longa duração, sempre sujeitos a descontinuidades e falhas. (CARDOSO, 2006; REZENDE, 2002; 2004)

A Reforma Gerencial de 1995 no Brasil teve entre seus objetivos cruciais promover o encontro do Estado e da vida administrativa com os novos paradigmas gerenciais emergentes em todos os sistemas político-administrativos avançados (NOGUEIRA, 1998). Desse modo, podemos definir a essência da Reforma da Administração Pública de 1995 no Brasil nos seguintes termos:

A Reforma do Estado e, particularmente, a Reforma Gerencial, é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão. [...] Elas se manifestam de forma claríssima no instrumento legal básico da Reforma Gerencial de 1995 – na emenda constitucional que ficou chamada de “reforma administrativa” – no qual o governo propôs toda uma série de modificações nas normas de regulação do serviço público, a partir da flexibilização da estabilidade e do fim do Regime Jurídico Único. [...] A Reforma Gerencial cria novas instituições organizacionais, como as agências executivas e as organizações sociais, que se constituem em unidades descentralizadas de gestão. Dessa forma, estão sendo criadas as condições para a implantação de métodos de gestão moderna no Estado brasileiro. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.23)

Assim, a Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil traçou as diretrizes fundamentais da modificação do relacionamento entre Estado, governo e sociedade quando propôs uma modificação da organização do aparelho de Estado e a utilização de novos instrumentos de Gestão Pública. (BRESSER-PEREIRA, 2009)

Acerca da conjuntura político-econômica que antecedeu a Reforma Gerencial de 1995, percebemos que, graças aos benefícios colhidos pela estabilização macro-

econômica<sup>1</sup>, o governo pode lançar-se a um ousado esforço de repensar e reformular as estruturas e processos do Executivo Federal. (FERREIRA COSTA, 2002) Nesse contexto, Reforma Gerencial brasileira de 1995 estava focada em promover a melhoria da *performance* no setor público brasileiro, trazendo a necessidade de combinar ajuste fiscal e mudança institucional. Sobre isso, elucida Rezende:

As Reformas Administrativas são políticas públicas, cujo objetivo último é a elevação da *performance* de um dado sistema burocrático. Diante de um declínio de *performance*, ou mesmo da necessidade de introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública, os governos formulam políticas e programas governamentais voltados para criar as condições necessárias para a elevação da *performance*. As reformas administrativas usualmente são programas que se voltam para elevar a *performance* por meio da ação combinada em dois fronts: a) introduzir ganhos de racionalidade na gestão financeiro-fiscal do Estado; e b) promover um conjunto de mudanças institucionais visando às transformações nas estruturas de controle, gestão e delegação entre as diversas partes do sistema burocrático. (2002: p.50)

De fato, o caráter abrangente e compreensivo dessa iniciativa reformista merece especial registro, pois ocorreu numa conjuntura favorável a mudanças e num contexto democrático, como assinala Martins:

Posta em perspectiva histórica, a singularidade marcante das reformas da era FHC, além do contexto da globalização e do abrangente processo de reordenamento institucional que as sociedades democráticas vêm passando, é a ocorrência de iniciativas sistemáticas de reforma do Estado na democracia, conjunção incomum no processo de construção nacional. (2002: p.216)

Nesse contexto, no momento da composição dos principais postos do alto escalão governamental, o nome de Bresser Pereira na equipe ministerial surge no momento final e na cota de FHC, com quem mantinha uma antiga relação de amizade. (MARTINS, 2002) Inicialmente, a expectativa era de nomeação para o Ministério das Relações Exteriores, mas, devido a circunstâncias<sup>2</sup> típicas do momento de composição ministerial (em função de uma suposta movimentação dos diplomatas contra o nome de

---

<sup>1</sup> Esse contexto será analisado de maneira mais detida no Capítulo 3 desta dissertação. Para uma análise mais profunda e crítica dos processos econômicos e das condições político-eleitorais que viabilizaram os Governos FHC e propiciaram o apoio necessário às Reformas da década de 1990 no Brasil, ver: Sallum Jr. (1999; 2003) e Cardoso (2006).

<sup>2</sup> Alguns elementos sobre a indicação de Bresser ao MARE serão discutidos no Capítulo 3.

Bresser, segundo a versão de Martins, 2002), a política de Gestão Pública do primeiro governo FHC, que de fato nem existia formalmente nos planos do Governo e nem no programa partidário do PSDB, acabou tomando um rumo inesperado: a antiga Secretaria da Administração Federal foi elevada à condição ministerial, com a instituição<sup>3</sup> do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). (MARTINS, 2002: p.238)

Logo, num contexto de construção da política pública de reforma administrativa, o economista Luiz Carlos Bresser Pereira assume o ministério e formula diretrizes gerais para introduzir alguns elementos modernizadores essenciais na burocracia brasileira, materializadas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – doravante PDRAE (BRASIL, 1995) - para orientar uma ampla Reforma administrativa no Brasil, a primeira na história do país a se realizar num ambiente político democrático:

O empreendedor é Luiz Carlos Bresser Pereira, uma personagem com atuações marcantes (Ministro da Fazenda do Governo Sarney em 1987, Secretário de Governo no Governo Montoro em São Paulo), no setor privado (ex-executivo e conselheiro do grupo Pão de Açúcar, líder no setor de supermercados), na academia (professor e autor reconhecido internacionalmente através de publicações nas áreas de administração, economia, sociologia e ciência política) e na política (fundador do PSDB juntamente com FHC, Montoro, Covas, dentre outros). Bresser é um homem de talentos múltiplos e com uma personalidade marcante: inquieto, criativo, gosta de polêmicas e desafios. (MARTINS, 2002: p.238)

Em suma, Bresser Pereira assumiu a condução da Reforma na administração pública brasileira que propôs diversas mudanças organizacionais e institucionais para o aparelho de Estado brasileiro. Objetivava-se a substituição da gestão pública burocrática pela chamada “administração pública gerencial”, com ênfase nos resultados, o que implicava em transformar organizações retirando do Estado o seu papel de executor e enfatizando o de formulador de políticas públicas. Para tanto, buscou-se estabelecer uma nítida distinção entre a natureza de atividades típicas de Estado e atividades não estatais, inclusive com a criação de novas organizações tais como as agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais. (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998c; MARE, 1995a)

---

<sup>3</sup> O contexto da chegada de Bresser-Pereira ao MARE será explorado no Capítulo 3.

A partir desse processo iniciado com o PDRAE, introduzem-se no setor público brasileiro conceitos provenientes da chamada “Nova Gestão Pública”, bastante em voga nos países de tradição anglo-saxã, com destaque para Grã Bretanha e EUA. Essa proposta nasce dentro do movimento gerencialista, a partir do qual empresas privadas adotaram, como referências fundamentais de intervenção gerencial, os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. O gerencialismo quando aplicado ao setor público se propõe a atingir objetivos semelhantes tais como a busca da eficiência e eficácia no ajuste das contas e finanças públicas; a melhoria da *performance* e uma maior efetividade das organizações públicas. Esse novo contexto a ser produzido pela adoção do gerencialismo supunha não somente a melhoria do desempenho governamental de um ponto de vista mais amplo, mas a eficácia das políticas públicas e sociais e a ênfase no empreendedorismo. (ABRUCIO, 1998; COELHO, 2012; REZENDE, 2002)

No Brasil, o ingresso do conceito [de empreendedorismo] no setor público está ligado às reformas na administração pública, iniciadas em meados da década de 90, especialmente no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) e conduzidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Parte da inspiração da reforma proposta e dos princípios incorporados ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que visava à implantação do modelo de administração pública gerencial, pode ser atribuída aos debates propiciados pelo livro de Osborne e Gaebler (1992) sobre governo empreendedor e servidores públicos com capacidade empreendedora. (MILAN e MALUF, 2013: p.314)

É nesta conjuntura que se insere o empreendedor, ator chave na construção de uma política pública. O empreendedor apresenta um perfil peculiar, e no nosso estudo tomaremos como exemplo empírico a atuação de Bresser Pereira no processo da Reforma Gerencial de 1995. A partir das concepções teóricas de Kingdon (2003), tentaremos verificar a existência de um típico perfil de empreendedor de políticas públicas, compreendendo melhor o papel de Bresser Pereira como empreendedor no contexto da formulação e discussão da reforma administrativa do Estado, examinando se neste caso – e em que medida - as características definidoras do empreendedor de políticas públicas estão presentes.

Nesse sentido, é essencial compreender como se deu a ação de convencimento que Bresser Pereira desenvolveu sobre os setores sensíveis às causas básicas da Reforma administrativa, especialmente sobre os servidores públicos da alta burocracia

federal e os núcleos de formadores de opinião, pois esta atuação foi primordial para legitimar, intelectual e politicamente, as linhas mestras da proposta reformista. (BRESSER-PEREIRA, 2010a)

Trata-se de um dos aspectos mais importantes que definem a típica atuação de um empreendedor, pois estamos diante da estruturação do debate público e da disseminação dos principais argumentos e soluções que sustentam a política pública que o empreendedor quer apresentar a públicos específicos. (KINGDON, 2003)

No caso da Reforma Gerencial, o papel das ideias adquire uma importância crítica, uma vez que o tema era polêmico e pouco conhecido para além das fronteiras da administração pública federal e dos círculos acadêmicos. (PACHECO, 1999) Ademais, a política de reforma administrativa apresentava muitos desafios por causa dos elementos de inovação e mudanças paradigmáticas contidos no Plano Diretor da Reforma, além da limitação<sup>4</sup> institucional do MARE, fatores importantes que reforçaram a necessidade de explicações exaustivas e didáticas sobre o que de fato seria produzido como resultado dessa mudança, a fim de persuadir os vários grupos envolvidos no processo, buscando seu decisivo apoio para as alterações propostas.

## **1.2 Principais referências na literatura**

Nossa temática sobre a Reforma do Estado e o papel dos “empreendedores de políticas públicas” situa-se no campo de discussões sobre a política e a burocracia no Estado brasileiro, o qual somente pode ser bem compreendido e analisado através da conjugação das áreas de estudos da Ciência Política e da Administração Pública. (ABRUCIO, LOUREIRO e PACHECO, 2010)

De fato, a Reforma do Estado envolve conceitos e práticas do campo da Gestão Pública, ao mesmo tempo em que está fortemente condicionada aos imperativos políticos que comandam o processo sempre permeado por dinâmicas de poder. (FARAH, 2013; MARQUES, 2013) Logo, estamos inseridos numa discussão que demanda a combinação da dimensão política com a da gestão para que se possa compreender as mudanças engendradas no aparelho de Estado brasileiro a partir do desenvolvimento da Reforma Gerencial empreendida por Bresser Pereira.

---

<sup>4</sup> Os limites do MARE serão discutidos no Capítulo 3.

Do ponto de vista conceitual, faz-se necessário um esclarecimento importante acerca do processo de Reforma do Aparelho de Estado que focalizaremos enquanto principal objetivo do “empreendedor de políticas públicas”. Trata-se de uma reforma focalizada que possui um alcance muito menor do que propriamente uma Reforma de todo o Estado enquanto instituição político-social, conforme esclarece Pacheco:

Estes conceitos (de Estado e aparelho de Estado) permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho de Estado. A reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho de Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. (1999: p.106)

Feita essa distinção<sup>5</sup> fundamental para o entendimento do que é a Reforma do Estado segundo a perspectiva adotada, estabelecemos que nosso escopo analítico é mais restrito do que a maioria dos trabalhos que versam sobre a Reforma do Estado no Brasil e terá como foco o papel do “empreendedor de políticas públicas” na difusão das ideias fundamentais da chamada “Nova Gestão Pública”.

A referência teórica fundamental que adotaremos é Kingdon (2003), que afirma que, em estudos de caso, é possível identificar uma pessoa - ou um grupo - que são fundamentais para fazer com que determinado assunto tenha prevalência na agenda política e avance como prioridade de um governo.

Nesse sentido, resumidamente, o autor destaca algumas características que contribuem para o sucesso dos empreendedores: fazer com que suas reivindicações sejam ouvidas e consideradas; ter conexões políticas e capacidade de negociação; ser persistente, por exemplo. Além disso, o “empreendedor de políticas públicas” está sempre pronto para “enfrentar a situação que aparecer” e encarar cada crise como uma oportunidade. Kingdon afirma que a definição da agenda governamental é determinada por três fluxos: problemas, soluções e condições políticas. E que é papel do empreendedor juntar esses três<sup>6</sup> fluxos. (KINGDON, 2003).

Ainda do ponto de vista teórico, é importante acrescentar que, além do modelo de Kingdon, exploraremos brevemente no Capítulo 2 alguns pontos básicos sobre o que

---

<sup>5</sup> Sobre a importante diferenciação entre esses conceitos e o projeto mais amplo da Reforma do Estado, ver também o trabalho de Nogueira (1998) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995a).

<sup>6</sup> A descrição dos três fluxos do modelo de Kingdon será feita no Capítulo 2.

outros autores conceituam como “empreendedor atuante no setor público”, com destaque para os trabalhos de Mintrom (1997), Mintrom e Norma (2009) e Roberts e King (1991). Desse modo, no Capítulo 2, além dessas referências da literatura internacional, buscaremos conceituar sucintamente o que significa empreendedorismo na visão de Joseph Schumpeter, um autor clássico fundamental das Ciências Sociais e pioneiro no trato deste conceito. (SCHUMPETER, 1982, 1984; MARTES, 2010; CAPELLA, 2010)

Na literatura brasileira mais recente, verificamos que há poucas pesquisas que abordam especificamente a ação do empreendedor de políticas públicas, sendo os trabalhos de Capella (2006; 2010; 2012) referências importantes que servirão de base para a nossa discussão de literatura, especialmente do ponto de vista da literatura internacional que norteia os rumos do debate contemporâneo na Ciência Política sobre a formação da agenda governamental, com destaque para o papel das idéias na construção das políticas públicas e sua defesa pelos empreendedores de políticas públicas.

A tese de Capella (2004: p.186-195), que também se fundamenta no modelo de Kingdon, indica nitidamente o papel de Bresser Pereira na condição de empreendedor da Reforma de 1995, ao atuar na “junção dos fluxos” e colocar a reforma administrativa na agenda do governo. Além disso, aponta para a importância do papel desempenhado pelo ex-ministro da Reforma do Estado no convencimento em relação às propostas reformistas, situando-o no contexto político pró-Reformas que assinalou o primeiro governo FHC e caracterizando aquele empreendedor segundo modelos teóricos importantes.

Entretanto, os trabalhos de Capella não analisam empiricamente o caso de nenhum empreendedor específico, razão pela qual este trabalho buscará se inserir também nessa lacuna, aprofundando, dialogando e complementando essas análises através do estudo empírico da ação de um empreendedor. Nesse contexto, ainda, Capella (2010: p.30) observa um aspecto essencial que será destacado ao analisarmos a ação de Bresser Pereira como empreendedor da política de Reforma da Gestão Pública: a mudança numa política pública se processa por motivos alheios ao alcance do indivíduo, mas é ele quem aproveita as oportunidades. Assim, a ênfase no papel do empreendedor pode ser uma forma de contribuir para o aprofundamento das relações entre ação individual e estrutura institucional no processo de produção de políticas públicas.

Os trabalhos de Martins (2002; 2003) são também de grande relevância para essa dissertação, pois demonstram que a Reforma do Estado no período FHC (1995-2002) contou com a participação de vários empreendedores (e também grupos de empreendedores) de políticas de Gestão Pública, em fases diferentes com diversos objetivos. Nesse sentido, a análise de Martins é bastante significativa para a nossa abordagem do empreendedor como defensor de ideias e difusor de inovações, porque também afirma que Bresser Pereira agiu como empreendedor na fase institucional da Reforma (1995 – 1998), buscando introduzir as noções de flexibilidade e orientação para resultados na Gestão Pública no Brasil, além de ter sido bem sucedido como um empreendedor da dimensão institucional da Reforma, que resultou na criação de novas figuras institucionais após a fase mais crucial de reformas constitucionais.<sup>7</sup>

Os trabalhos de Francisco Gaetani (2000; 2002; 2005) são especialmente representativos dessa interpretação que adotaremos e fazem menção direta ao modelo de Kingdon para analisar a Reforma de 1995, destacando também o papel empreendedor de Bresser Pereira como defensor e principal formulador das políticas de Gestão Pública do período. Ademais, as análises<sup>8</sup> de Gaetani são relevantes porque exploram o papel individual de Bresser Pereira na defesa da Reforma, sendo igualmente este o foco adotado por este trabalho.

O extenso livro organizado por Furquim, Nakano e Rego (2004), sobre a obra, perfil e pensamento de Bresser Pereira também constitui referência fundamental na literatura utilizada, por apresentar uma visão abrangente sobre todos os campos políticos, teóricos, intelectuais e profissionais nos quais Bresser atuou. Além disso, traz preciosos depoimentos e relatos de pessoas que trabalharam diretamente com o ex-ministro, além de uma completa e inédita autobiografia de Bresser, referências que ajudarão sobremaneira para compreendermos como sua história e trajetória intelectual contribuíram para a formação de um perfil empreendedor combinado com as características de um intelectual público.

Destaque-se ainda, dentro dessa compilação, o capítulo de Abrucio e Loureiro (2004), que define a atuação de Bresser no MARE como sendo a de um “construtor de

---

<sup>7</sup>Trata-se da Emenda Constitucional nº19 de 1998, da Lei 9637 (que instituiu as Organizações Sociais), da Lei 9648 (que criou as Agências Executivas) e dos Decretos 2487 e 2488 que regulamentou os contratos de gestão. (MARTINS, 2002)

<sup>8</sup>Gaetani (2005) explora quatro momentos de Reforma do Estado no Brasil, buscando demonstrar qual foi o papel dos empreendedores públicos para viabilizar seus projetos em cada uma delas, sendo Bresser Pereira também considerado o empreendedor da Reforma de 1995 – 1998.

instituições”, enquanto Pacheco (2004) entende que o ex-ministro da Reforma do Estado teria atuado como um “estrategista da Gestão Pública”, caracterizações que também estão em sintonia com a noção de “empreendedor de políticas públicas” que adotamos, no sentido de exercer uma ação individual estratégica e deliberada com o fito de reformar do aparelho de Estado brasileiro.

Por fim, merece destaque o trabalho de Romão Netto (2010) que - apesar de não usar a nossa abordagem teórica baseada na literatura de políticas públicas - a partir de uma perspectiva histórica e de teoria política, destaca a figura e a ação republicana de Bresser Pereira, juntamente com mais outros três homens públicos notáveis da história política brasileira<sup>9</sup>, como um “autor-ator” político brasileiro que contribuiu decisivamente para a Reforma das instituições político-administrativas nacionais e para o fortalecimento de uma cultura política democrática, reforçando nossa tese de que Bresser Pereira teve uma atuação importante no sentido de introduzir um novo modelo de Gestão Pública no Brasil a partir de uma ação republicana em um contexto democrático.

### **1.3 Objetivos e Justificativa**

*O objetivo primordial deste trabalho é compreender e lançar luzes sobre o papel do ex-ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, na condição de principal formulador e empreendedor da Reforma Gerencial da Administração Pública de 1995. (MARTINS, 2002, 2003; CAPELLA, 2004; CAPELLA e LEITE, 2013; ABRUCIO, 2007; FERREIRA COSTA, 2002; MELO, 1998; GAETANI, 1995; 2000; 2002; 2005; ROMÃO NETTO, 2010)*

Trabalharemos principalmente sobre o conceito de “*empreendedor de políticas públicas*”, (KINGDON, 2003) analisando como a sua ação difusora de ideias e de inovações – inspirada na chamada “Nova Gestão Pública” - representou uma estratégia crucial para a viabilização do projeto reformista liderado por Bresser Pereira. Assim, discutiremos porque Bresser Pereira pode ser considerado um “empreendedor de políticas públicas” e quais foram as suas ações que provam esta condição.

Do ponto de vista político e institucional, a Reforma Gerencial foi gestada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que se constituiu

---

<sup>9</sup> Visconde do Uruguai, Oliveira Vianna e Guerreiro Ramos.

como *locus* fundamental de irradiação destes ideais e dos principais conceitos da “Nova Gestão Pública” devido ao alto grau de visibilidade que a atuação empreendedora de Bresser Pereira conferiu a esse Ministério durante o debate reformista na década de 1990. (MIRANDA, 2010)

Para fins conceituais, entendemos Reforma administrativa nos seguintes termos:

Reforma da Administração Pública é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica. Reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade (HOOD e JACKSON, 1991 *apud* SECCHI, 2009)

Nesse contexto, a partir de um recorte temático na literatura sobre a Reforma do Estado no Brasil, o nosso objeto de estudo será o papel empreendedor de Bresser Pereira, com foco na fundamentação e defesa – política e das idéias gerenciais - que sustentaram o projeto reformista.

Dessa maneira, como afirma Capella (2010: p.20), os “empreendedores de políticas públicas” ganharam relevância em abordagens teóricas recentes que buscam explicar a formulação de políticas. Essas abordagens partem do princípio de que “idéias importam” e mobilizam os pesquisadores de políticas públicas que passaram a destacar os efeitos das idéias e do conhecimento na produção de políticas.

É justamente nesse âmbito que buscaremos inserir nossa pesquisa, pois temos o objetivo essencial de contribuir para os estudos sobre a Reforma Gerencial a partir de uma interpretação, ainda pouco explorada nos estudos de Ciência Política e Administração Pública, que atribui ênfase ao papel que as ideias, argumentos e debates públicos podem exercer sobre os processos políticos de construção de políticas públicas. (BARCELOS, 2012, 2013; CAPELLA, 2004, 2006, 2010, 2012; KINGDON, 2003; FARIA, 2003; MAJONE, 1989; GAETANI, 2000, 2002, 2005; JOHN, 1999)

Assim sendo, pontuaremos alguns aspectos importantes da perspectiva teórica de análise de políticas públicas conhecida como “pós-positivista”<sup>10</sup>, para compreender a Reforma Gerencial de 1995 como uma política de Gestão Pública destinada a alterar a organização do serviço público e promover mudanças no desenho institucional do aparelho de Estado brasileiro, protagonizada por um empreendedor específico que

---

<sup>10</sup> Esse marco teórico será explorado no Capítulo 2.

liderou esse processo. De maneira sintética, podemos dizer que as correntes teóricas pós-positivistas (também chamadas na literatura especializada de “pós-empiricistas”, “pós-estruturalistas”, “pós-modernas”) questionam o modelo linear e racionalista de construção de políticas públicas, enfatizando o papel das ideias sobre esse processo. (CAPELLA, 2006)

Além disso, como as políticas de Gestão Pública são um conceito relativamente novo nos estudos que buscam conjugar as perspectivas da Ciência Política e da Administração Pública (LEVY e DRAGO, 2005; FARAH, 2013; MARQUES, 2013), e pouco explorado nas discussões de políticas públicas e reforma administrativa, trabalharemos com esse enfoque conceitual. De maneira sintética:

Políticas de Gestão Pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macro-organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização de sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições. (BARZELAY, 2001 *apud* MARTINS, 2002: p.213)

Logo, este trabalho pretende contribuir também para preencher esta lacuna na literatura, focalizando a Reforma Gerencial de 1995 como um importante processo de rearranjo da macro-organização governamental no plano federal que representou um ponto de inflexão nas políticas públicas de gestão no Brasil. (MARE, 1995a; MARTINS, 1995, 2003; GAETANI, 2000; ABRUCIO, 2007)

Trataremos, entretanto, de ajustar nosso foco ao papel desempenhado por um ator específico que protagonizou esse processo, realçando a centralidade dos argumentos do empreendedor na estruturação e defesa das propostas da Reforma Gerencial. Para tanto, exploraremos, por meio de textos acadêmicos do próprio ex-ministro Bresser Pereira (BRESSER-PEREIRA, 1996, 1998a, 1998b, 1998c, 1999, 2000, 2004, 2005, 2009, 2010a) e dos estudos produzidos pelo MARE (1997a, 1997b, 1997c, 1998b), em quais bases foram construídas suas estratégias de defesa e difusão dos ideais e dos mecanismos de inovação da Reforma, sustentando que esse é um dos papéis mais fundamentais do *policy entrepreneur* segundo a perspectiva teórica adotada. (KINGDON, 2003)

Segundo essa teoria, que atribui importância estratégica aos empreendedores na produção de políticas públicas, esses atores possuem centralidade, pois são capazes de promover a “junção dos fluxos” aproveitando as “janelas de oportunidade”, momento

crucial a partir do qual um tema entrada na agenda governamental e são introduzidas as inovações e as ideias advogadas pelos empreendedores.

Em nosso estudo, trataremos principalmente de focalizar esses dois mecanismos específicos: a defesa de ideias e a difusão de inovações. (KINGDON, 2003). Assim, nossa análise estará centrada na análise desse ator – e sua ação empreendedora – enquanto elemento estratégico capaz de “juntar” os fluxos, inserir o tema da Reforma administrativa na agenda governamental e promover inovações relevantes na administração pública brasileira. A fim de salientar esses atributos – determinantes para o sucesso do *policy entrepreneur* – destacaremos especialmente o engajamento na militância de ideias e o convencimento de setores estratégicos nos quais Bresser se empenhou como evidência empírica da sua atuação política e institucional como “advogado nacional da Reforma” (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Nesse contexto, como comprovações empíricas desta atuação empreendedora, verificamos que, no período compreendido entre 1995 e 1998, estas ideias, que contemplavam problemas e soluções cruciais para administração pública brasileira – auxiliaram a criar e veicular novos entendimentos sobre a atuação estatal e a função pública, principalmente por meio da atuação pessoal de Bresser Pereira que, como empreendedor da Reforma, difundiu estas ideias para os mais diferentes fóruns – formais e informais – além de sair a campo no convencimento pessoal junto a governadores e prefeitos, buscando também um apoio político direto para viabilizar suas propostas e legitimar suas ideias para além do âmbito do poder federal. (CAPELLA, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2010a; MELO, 1998)

Ademais, em relação às movimentações estratégicas do empreendedor nesses fóruns de disseminação de ideias, merece destaque o *Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*<sup>11</sup> (CLAD), que Bresser Pereira presidiu entre 1995 e 1997, e que ajudou sobremaneira a projetar suas ideias e estudos internacionalmente, com foco no debate e difusão das ideias da Reforma Gerencial nos países da América do Sul.

---

<sup>11</sup> Pequeno organismo internacional que congrega pesquisadores e estudiosos da Administração Pública na América Latina, com especial ênfase nos novos temas que emergiram após a onda reformista na década de 1990. Resumidamente, sua missão é “promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.” Informações disponíveis em <http://www.clad.org/portal>. Acesso em 24.08.2013

Além do CLAD, o Fórum Anual dos Secretários de Administração dos Estados foi apoiado de maneira estratégica por Bresser, não apenas como um espaço político-institucional importante para obter apoio político para a Reforma, mas também pela rica possibilidade de troca de experiências administrativas entre os secretários, capaz de alavancar as propostas e ideias em direção aos entes subnacionais. Ademais, Bresser considera que o apoio dos governadores e dos prefeitos de grandes cidades foi decisivo para aumentar a adesão às suas ideias e definir apoios sensíveis para a Reforma administrativa, públicos estratégicos sobre os quais o empreendedor de políticas públicas atuou. (BRESSER-PEREIRA, 2010a; GAETANI, 2002; MELO, 1998)

Por fim, destacaremos que a ação empreendedora de Bresser transcendeu fronteiras e, no plano internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também foram influenciados em alguma medida pelas ideias gerenciais sustentadas pelo ex-ministro no Brasil, bem como por sua ação persuasiva junto a estas instituições internacionais, como exploraremos no Capítulo 4.

Portanto, buscaremos fornecer uma explicação da Reforma Gerencial observando como se deu a construção intelectual e política da Reforma da Gestão Pública no Brasil a partir da ação persuasiva de Bresser Pereira ao exercer o “poder das ideias”, considerando os limites estruturais do MARE<sup>12</sup> enquanto o lócus político-institucional fundamental para a formulação da política de Reforma da Gestão Pública de 1995.

Para tanto, avaliaremos em que medida a sua ação empreendedora à frente do MARE foi decisiva para o avanço das propostas reformistas e para a difusão de novas ideias ligadas ao ideário da Nova Gestão Pública, explorando assim como o ex-ministro conduziu a estratégia de persuasão para viabilizar o projeto de reformas administrativas privilegiando um discurso modernizante sintonizado com o chamado gerencialismo na Administração Pública que deixou como legado um conjunto de inovadores conceitos, propostas e concepções para a burocracia brasileira<sup>13</sup>.

Logo, consideraremos que o empenho pessoal de Bresser Pereira na defesa da Reforma - entendida como a ação individual do empreendedor nos marcos teóricos adotados - durante o debate nacional desencadeado com as propostas reformistas pode

---

<sup>12</sup> As limitações do MARE representam um fator explicativo essencial para a atuação do empreendedor. Esse argumento será desenvolvido no Capítulo 3.

<sup>13</sup> A nova arquitetura organizacional proposta pela Reforma de 1995 está concebida e detalhada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. (MARE, 1995a)

nos oferecer uma perspectiva de interpretação da Reforma Gerencial a partir do papel das idéias e das inovações difundidas pelo seu empreendedor.

Em outras palavras, esperamos aprofundar as análises em relação ao papel das ideias em processos de construção de políticas públicas (BARCELOS, 2012; 2013; MAJONE, 1989; FARIA, 2003; CAPELLA, 2006) tomando a ação de Bresser Pereira no sentido de introduzir e disseminar as ideias primordiais da Nova Administração Pública no Brasil a partir do processo da Reforma Gerencial de 1995.

Enfim, esta pesquisa buscará demonstrar como esse empreendedor foi capaz de agir de maneira habilidosa para alçar as propostas de Reforma do Estado a um patamar de alta visibilidade, colocar o tema da Reforma do Estado na agenda do governo e concretizar algumas mudanças fundamentais na morfologia do aparelho de Estado no Brasil, dando novo impulso a um ciclo de mudanças na cultura e nas práticas político-administrativas do país. Todavia, é relevante ponderar que, ainda que o empreendedor de políticas seja capaz de mobilizar recursos políticos, humanos, institucionais etc e exercer liderança de forma incontestável, é essencial considerar que, de acordo com Kingdon, não se trata de um indivíduo que “pode tudo”, como uma leitura menos atenta poderia sugerir, mas sim de um tipo de ator bastante específico que reúne algumas características definidoras, as quais serão exploradas ao longo do trabalho.

#### **1.4 Procedimentos metodológicos**

A metodologia a ser utilizada será a qualitativa, uma vez que esse método nos permite identificar os fenômenos políticos, compreender suas especificidades e as relações que estabelecem entre si. A estratégia a ser utilizada para a realização da pesquisa será a de estudo de caso, cujo objetivo central é a explicação de resultados em casos individuais. (YIN, 2005) Do ponto de vista qualitativo, é necessário ponderar que, devido à investigação de significados que são socialmente construídos, trata-se de um método que por vezes é considerado subjetivo e tem características não estruturadas, porém é rico em descrição de contextos e enfatiza as interações. Assim, através da coleta de dados qualitativos, obtêm-se respostas que são semi-estruturadas ou não estruturadas. As técnicas de análise são indutivas, orientadas pelo processo, e os resultados não são generalizáveis. Enfim, o escopo das teorias qualitativas é estreito e as inferências são generalizáveis apenas para um número limitado de casos, o que restringe

o domínio dos argumentos dos pesquisadores desta corrente. (GOETZ e MAHONEY, 2006)

Nesse sentido, é central a preocupação dos qualitativistas com o desenvolvimento de conceitos claros e precisos, uma vez que falhas na validade conceitual são a maior fonte de erros de mensuração da pesquisa qualitativa. Ademais, esta abordagem está focada em casos individuais e os pesquisadores buscam selecionar os casos “substantivamente importantes” devido ao seu interesse normativo especial. (MAHONEY, 2007) Sobre a centralidade dos conceitos na estruturação de um campo de estudo, são válidas as considerações de Mahoney:

Concepts are central to theoretical innovation. The discovery of a new explanation or the development of a new research puzzle often goes hand in hand with conceptual formulation and reformulation. In the field of politics, qualitative researchers probably have been the scholars most persistently concerned with the definition (as opposed to quantitative operationalization) of the field's key concepts. (2007: p.8)

Levando isto em consideração, buscaremos alinhar algumas definições conceituais básicas para o entendimento da interação entre Política e Burocracia no Brasil através de sintética revisão bibliográfica que buscará explorar principalmente os conceitos de empreendedorismo no setor público e o de “empreendedor de políticas públicas”.

O procedimento metodológico principal consiste numa revisão de literatura nacional e internacional atualizada sobre burocracia, Reforma do Estado no Brasil e empreendedores de políticas públicas, juntamente com o levantamento e análise de dados<sup>14</sup> empíricos do processo de Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil da década de 1990.

A parte empírica se processará através da análise de documentos oficiais de governo, principalmente o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995), análise de textos jornalísticos publicados na grande mídia por Bresser Pereira, análise dos textos acadêmicos do próprio ex-ministro, análise dos documentos e estudos

---

<sup>14</sup> Uma fonte de dados especial é o website do próprio professor Bresser Pereira, que mantém uma ampla gama de material, textos, artigos, livros e documentos referentes à Reforma Gerencial, o que facilita muito o trabalho de pesquisa e levantamento de dados que subsidiarão a dissertação. Ver <http://www.bresserpereira.org.br>.

produzidos pelo MARE<sup>15</sup> e, finalmente, a realização de entrevistas com atores chave do processo reformista, especialmente com o ex-ministro da Reforma do Estado<sup>16</sup>.

Além disso, enfatizaremos o significado da emenda<sup>17</sup> constitucional número 19, que materializou as bases jurídicas e estabeleceu no plano legal-institucional os princípios basilares da Reforma Gerencial, sendo também o elemento essencial que desencadeou o debate nacional e colocou o empreendedor em ação para defender sua aprovação, tendo representado um resultado efetivo, ao contrário de outras reformas que não lograram sucesso nesse período:

A Emenda Constitucional constituiu uma parte importante da Reforma da Gestão Pública porque, além de criar as condições jurídicas e estabelecer alguns princípios básicos para a reforma, estimulou um *debate nacional* que acabou por modificar as concepções burocráticas brasileiras sobre a administração pública. Após 34 meses de debates e negociações, o Congresso finalmente aprovou a emenda, conservando a maior parte de suas propostas originais: um destino bastante diferente das outras duas grandes reformas enviadas ao Congresso na mesma época: a reforma da seguridade social e a reforma fiscal. (BRESSER-PEREIRA, 2009: p.249)

Portanto, nossa análise concentrar-se-á nas ações mais visíveis da atuação empreendedora de Bresser Pereira, buscando realçar a sua militância de ideias em torno da Nova Gestão Pública a partir do debate nacional que decorreu da propositura da mudança na Constituição Federal, uma vez que:

Dentre os projetos do Governo Federal que, somados, constituem a Reforma Gerencial, **o mais importante, com ampla repercussão nos governos estaduais e municipais, foi o da emenda reformulando o capítulo da Administração Pública da Constituição de 1988**. Esta emenda, promulgada em maio de 1998, foi objeto de debate nacional durante três anos. Sua importância deriva da profundidade da mudança institucional envolvida, viabilizando a implementação da Reforma Gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.206, grifo nosso)

---

<sup>15</sup> Os “Cadernos MARE” da Reforma do Estado são uma série de publicações temáticas que documentam e divulgam as principais políticas e projetos do ministério. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.310)

<sup>16</sup> Uma entrevista com o ex-ministro Bresser Pereira foi realizada no dia 6 de dezembro de 2013, em São Paulo, com o objetivo específico de subsidiar este trabalho, enfocando seu papel empreendedor. A transcrição da íntegra da entrevista está disponível no anexo 1 desta dissertação.

<sup>17</sup> Documento disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mare/emenda/emendaconst19.PDF>.

É importante salientar que nossa pesquisa não discutirá os resultados e muito menos almeja avaliar se a implementação da Reforma Gerencial de 1995 foi bem ou mal sucedida nos marcos traçados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995a), tendo em vista que os trabalhos de Abrucio (1998; 2007), Abrucio e Gaetani (2008), Abrucio e Loureiro (2002), Abrucio, Loureiro e Pacheco (2010), Fernandes (2002), Lima Jr. (1998), Petrucci e Schwarz (1999), MARE (1998), Rezende (2002; 2004) e outros<sup>18</sup> já discutiram mais detidamente os avanços e fracassos dessa Reforma.

Logo, pretendemos nos dedicar à análise do conteúdo colhido a fim de avaliar como as ideias da Administração Pública Gerencial foram formuladas e difundidas através do empreendedor da Reforma. Ademais, buscar-se-á, através das teorias<sup>19</sup> de análise de Políticas Públicas, fundamentar essas ações de persuasão estratégica empreendidas por Bresser Pereira, além de verificar, através da análise de entrevistas, as impressões próprias dos atores envolvidos nesse processo.

Destacam-se como fontes secundárias de dados qualitativos três entrevistas realizadas pela Universidade de Princeton (EUA) que integram um projeto<sup>20</sup> de mapeamento internacional de iniciativas inovadoras em governos: uma com o próprio ex-ministro Bresser Pereira; uma com um ex-assessor do MARE, bastante próximo a Bresser, Ciro Campos Fernandes; e outra com Humberto Falcão Martins<sup>21</sup>, ex-servidor do MARE, consultor do setor público e um dos principais estudiosos<sup>22</sup> da Reforma do Estado no Brasil. Assim, evidenciaremos nossos argumentos nos valendo, além da literatura pertinente, da visão de testemunhas privilegiadas<sup>23</sup> do processo reformista.

---

<sup>18</sup> Para uma completa revisão de bibliografia que trata dos principais autores e suas respectivas obras na área de Gestão Pública e Reforma do Estado no período de 1994 a 2002, ver o trabalho de Souza e Araújo (2003)

<sup>19</sup> Serão exploradas no Capítulo 2.

<sup>20</sup> Trata-se do programa “Innovations for successful societies” que, a partir dos métodos de história oral constituído por entrevistas diretas com reformadores de diversas áreas do setor público, busca documentar iniciativas pioneiras e inovadoras, gerando um material para pesquisa e troca de experiências diretas entre várias áreas de governo: “The ISS oral history program encourages reformers to reflect on their experiences. Oral histories engage leaders in a focused conversation about a particular challenge. The interviews highlight the contributions of people whose work often goes unrecognized and they enable reformers to learn from each other directly, in their own words.” Ver: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories/> Acesso em 23.09.2013

<sup>21</sup> Diretor de programas da Secretaria da Reforma do Estado do MARE (atual Secretaria de Gestão). Foi responsável pelos projetos de agências executivas e organizações sociais.

<sup>22</sup> Os seus trabalhos de mestrado (MARTINS, 1995) e o de doutorado (MARTINS, 2003) abordam a Reforma do Estado no Brasil.

<sup>23</sup> Ver as entrevistas de Bresser-Pereira (2010), Fernandes (2010) e Martins (2010).

Portanto, tomando como base a literatura apresentada, a análise do material colhido pode indicar como se processou a construção intelectual do arcabouço argumentativo que sustentou a ação empreendedora de Bresser Pereira, além de lançar novas luzes sobre como o empreendedor atuou para convencer setores estratégicos e angariar apoio para as suas propostas de Reforma Gerencial, focalizando sempre o seu papel protagonista na liderança do processo de construção daquela política pública.

### **1.5 Estrutura da Dissertação**

O capítulo 2 desta dissertação apresenta a fundamentação teórica sobre o “empreendedor de políticas públicas”, a partir de uma discussão da literatura mais relevante sobre esse conceito, com foco no modelo teórico de John Kingdon. Para isso, exploraremos o que esse autor entende por “múltiplos fluxos” (explicando o que significa cada um deles) e porque o empreendedor é o ator estratégico que consegue atuar na “junção dos fluxos” com o aproveitamento da “janela de oportunidades”, a fim de inserir um tema na agenda governamental.

Além disso, discutiremos alguns conceitos fundamentais da chamada corrente teórica “pós-positivista” de análise de políticas públicas, com o objetivo de salientar o papel das ideias e da argumentação no processo de construção de políticas públicas. Ademais, de maneira sintética, exporemos o conceito de empreendedor para Schumpeter, uma referência essencial na discussão das Ciências Sociais sobre esse tema que pode auxiliar na compreensão sobre o que significa o empreendedorismo a partir de uma perspectiva mais ampla. Por fim, analisaremos ainda algumas poucas referências da literatura internacional que fazem menção ao conceito de “empreendedor atuante no setor público”, explicando porque adotamos a nomenclatura de “empreendedor de políticas públicas” na nossa abordagem.

O capítulo 3 tem por objetivo descrever brevemente o perfil e a formação de Luiz Carlos Bresser Pereira enquanto um intelectual público que exerceu funções relevantes em diversos governos, no plano estadual e federal, antes de assumir o MARE e conduzir a Reforma da Gestão Pública de 1995. Além disso, exploraremos o contexto político-institucional que assinalou o processo de construção da Reforma da Administração Pública, explicitando que o primeiro governo FHC foi assinalado por um importante impulso por reformas em várias áreas e destacando as razões políticas fundamentais que viabilizaram a Reforma Gerencial. Ainda, como argumento basilar

para explicar a ação do empreendedor, analisaremos nesse capítulo em que medida as limitações institucionais do MARE e os conflitos dentro do Governo forçaram a atuação persuasiva de Bresser Pereira junto a vários públicos específicos para viabilizar o seu projeto reformista, formatando assim o seu papel de empreendedor de políticas públicas.

O capítulo 4 aborda direta e especificamente a ação de Bresser Pereira entendido como o empreendedor da Reforma Gerencial de 1995 no Brasil. Buscaremos nesse capítulo, que é a essência da parte empírica do trabalho, demonstrar em que medida Bresser Pereira reunia as competências políticas e a capacidade de articulação em meio a elites políticas, acadêmicas e burocráticas, tentando verificar sua adequação nas características típicas do empreendedor de políticas públicas apontadas pelo marco teórico adotado. Para isso, analisaremos a sua intervenção na composição da sua equipe ministerial do MARE, ressaltando que essa é uma importante característica empreendedora: a articulação e construção de redes sociais específicas. Na verdade, este é um traço essencial do empreendedor de políticas: a habilidade de formar redes sociais específicas, constatada nesse caso pela equipe que Bresser formou para assumir postos importantes no MARE, fator fundamental para transformar o ministério em uma espécie de “*think tank*”, locus de uma comunidade geradora de idéias para a Reforma da Administração Pública.

Além disso, ainda neste Capítulo, exploraremos seu papel na defesa da emenda constitucional que formalizava a reforma administrativa, analisando como se deu sua ação para sensibilizar e tentar persuadir públicos específicos envolvidos naquele processo político. Em outras palavras, demonstraremos como e porque Bresser Pereira lançou mão de instrumentos de persuasão - notadamente a difusão de ideias na mídia e o convencimento de setores estratégicos da sociedade e do governo para a reforma administrativa - criando condições propícias para colocar o tema na agenda governamental e conquistar apoios estratégicos para avançar com as mudanças propostas.

Por fim, destacaremos a ação de Bresser Pereira nas instituições internacionais envolvidas com o debate sobre a Reforma do Estado na década de 1990, ressaltando sua capacidade de se articular para influenciar os debates sobre o tema e conseguir cooperação técnica internacional para o MARE através da construção de parcerias estratégicas com estes organismos em nível internacional.

Enfim, esta pesquisa buscará demonstrar como o empreendedor de políticas públicas, em função de suas habilidades e do contexto em que se encontrava, foi capaz de movimentar-se em algumas arenas políticas e institucionais, de modo a alçar as suas propostas de Reforma do Estado a um patamar de alta visibilidade, colocar este tema na agenda e concretizar algumas mudanças fundamentais na morfologia do aparelho de Estado no Brasil, valendo-se de uma estratégia persuasiva de “militância de ideias” sobre um novo modelo de Gestão Pública.

Portanto, pretendemos contribuir para enriquecer os trabalhos acadêmicos sobre a Reforma Gerencial de 1995 a partir da análise da atuação do ex-ministro Bresser Pereira na condição de empreendedor desse processo. Dessa maneira, esperamos preencher lacunas analíticas no campo de estudos de Ciência Política e Administração Pública sobre a atuação dos empreendedores de políticas públicas, fornecendo uma análise teórico-empírica ainda não realizada no âmbito das pesquisas sobre a Reforma do Estado no Brasil.

## **Capítulo 2: O papel das ideias em políticas públicas, o empreendedor de Schumpeter e o empreendedor de políticas públicas no modelo teórico de John Kingdon**

### **Introdução**

Este capítulo tem por objetivo demarcar as referências teóricas do trabalho. Inicialmente, abordaremos algumas referências teóricas no campo de análise de políticas públicas que atribuem centralidade ao papel que as ideias e a argumentação desempenham no processo de produção de políticas, demonstrando que este enfoque está sintonizado com a estratégia de defesa da política pública encampada pelo empreendedor de políticas. Em seguida, exploraremos de maneira sucinta o que significa o empreendedor para Schumpeter, um autor clássico e referencial para qualquer discussão sobre o assunto no âmbito das Ciências Sociais. Depois, demonstraremos o papel central do conceito de “*empreendedor de políticas públicas*” para o teórico John Kingdon, ressaltando suas características de defensor de ideias e disseminador de inovações no âmbito do setor público. Aqui, estamos assinalando um elemento essencial para a nossa análise, uma vez que consideramos o conceito empregado por Kingdon como o mais completo e mais sintonizado com a ênfase na

difusão de ideias e na inovação por parte do empreendedor. Por fim, em complemento às concepções de Schumpeter e Kingdon, discutiremos brevemente como o conceito de “empreendedor de políticas” aparece em algumas outras referências da escassa literatura internacional encontrada sobre o assunto, salientando algumas definições e tipologias de “empreendedor que atua no setor público” e justificando nosso emprego do termo “empreendedor de políticas públicas”.

## **2.1 Considerações sobre o papel das idéias em políticas públicas**

A estratégia formulada por Bresser Pereira para a defesa da Reforma Gerencial valoriza os debates e a propagação de ideias como elementos essenciais, devido às limitações do MARE e em virtude da condição de intelectual público que define o ex-ministro, como discutiremos no próximo Capítulo. Nesse sentido, é importante valorizar, na nossa discussão teórica, algumas considerações centrais em relação ao impacto de ideias, crenças, visões de mundo e valores sobre processos de formação de agenda e tomada de decisão, que têm ganhado espaço na agenda de pesquisa de análise de políticas públicas nas últimas décadas:

Esse esforço interpretativo busca avançar quanto a análises “tradicionais” nas áreas da Sociologia e Ciência Política, que colocam ênfase nas dimensões relacionadas a poder, estratégia, pressão, influência, entre outras. As abordagens aqui discutidas não descuidam dessas dimensões, contudo, agregam uma orientação analítica baseada no pressuposto de que a subjetividade importa. Nesse sentido, elas podem funcionar como ferramentas úteis para cientistas sociais interessados em analisar a dimensão de construção social presente nas políticas públicas. (BARCELOS, 2013: p.160)

Desse modo, é perceptível que a área de políticas públicas é um campo científico-analítico inovador, recente e em transformação que tem muito a oferecer em termos de perspectivas teóricas para a compreensão da ação governamental, suas estruturas, atores e processos decisórios. Nesse sentido, esse trabalho espera contribuir com os estudos sobre a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil a partir de uma interpretação, pouco explorada nos estudos de Ciência Política e Administração Pública, que atribui ênfase ao papel que as ideias e argumentos exercem nos processos de construção de políticas públicas.

Para tanto, é preciso, antes de entrarmos na discussão teórica específica sobre o “empreendedor de políticas públicas” (*policy entrepreneur*) (KINGDON, 2003), situá-lo do ponto de vista da sua abordagem teórico-analítica mais ampla.

Segundo Faria (2003), recentemente, muitos estudos na área de Políticas Públicas e Ciência Política<sup>24</sup> têm demonstrado uma incapacidade de lidar com a diversificação e com a crescente complexidade dos processos de produção de políticas públicas resultantes de um mundo cada vez mais interdependente e com um número plural de atores participando e influenciando esse processo.

Desse modo, como um desdobramento lógico dessas mudanças complexas e da insuficiência explicativa dos modelos interpretativos de políticas públicas centrados nos interesses e nas instituições, torna-se mais relevante perguntar não apenas *se*, mas também *quando* as ideias, o conhecimento e a argumentação têm um papel independente no processo de produção de políticas públicas.

Logo, é precisamente na busca por respostas a essas inquietações contemporâneas do campo teórico de políticas públicas que emerge a vertente pós-positivista, que defende o primado das ideias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação. (FARIA, 2003: p.23; MAJONE, 1989)

Assim, a principal premissa dos pós-positivistas sustenta que o processo de construção de políticas públicas vai muito além da ação premeditada de atores racionais perseguindo interesses egoísticos – ainda que isso seja importante para explicar parte do comportamento desses agentes -, mas é caracterizado, sobretudo, pela interação entre valores, normas, ideologias e diferentes formas de conhecimento que contribuem decisivamente para formar a opinião e estruturar as preferências dos atores que irão tomar as decisões a partir das quais se edificam as políticas públicas.

É justamente essa lógica limitada da mera transposição de princípios da escolha racional e de mecanismos de mercado para a análise de políticas públicas que os pós-positivistas criticam. A esse respeito, esclarece Majone:

Since the logic of choice has been primarily investigated in the context of market transactions, some writers have argued that the main, if not the only, object of policy analysis is to extend the principles of rational choice from the sphere of private economic transactions to that of public policy-making. (1989: p.12-13)

---

<sup>24</sup> Para uma leitura mais completa sobre a intersecção teórico-analítica entre Ciência Política e Políticas Públicas, ver o recentíssimo trabalho de Marques (2013).

Logo, a abordagem positivista (ou decisionista, como propõe Majone) foca apenas os resultados e possui falhas ao desprezar as ideias e argumentos que constroem e justificam a construção das políticas. Assim, os pós-positivistas buscam superar esses limites da abordagem positivista ao argumentarem que os sistemas de ideias constroem os interesses dos tomadores de decisão e a ação política refere-se fundamentalmente à linguagem e aos argumentos, que na verdade constituem um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo e, a partir daí, tomam as decisões. (JOHN, 1999 *apud* FARIA, 2003: p.23)

Além disso, outros espaços institucionais e novos atores (como os *think tanks*, fóruns de discussão e a mídia, por exemplo) são incluídos no processo de construção da política pública, para além do governo e da burocracia, como as comunidades epistêmicas<sup>25</sup> e os analistas de políticas públicas, que assumem um lugar de destaque dentro da vertente analítica que destaca o papel do conhecimento e das ideias na área de políticas públicas.

Como essa é uma vertente pouco estudada e pouco adotada como referencial teórico no Brasil, com notória escassez de trabalhos, pretendemos também contribuir para preencher essa lacuna, adotando essa perspectiva para analisar o caso do empreendedor de políticas públicas na Reforma de 1995:

A escassez de estudos é explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela Ciência Política, mas também pela debilidade do campo de estudos da Administração Pública no país”. (FARIA, 2003: p.22)

Assim, é importante definir o que seriam as “ideias” para essa corrente teórica:

As ideias podem ser definidas, por exemplo, como a afirmação de valores, podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias. (JOHN, 1999 *apud* FARIA, 2003: p.23)

Em complemento a essa visão, é importante pontuar que, para os pós-positivistas, a política pública é não somente influenciada pelas ideias como querem os

---

<sup>25</sup> Ver o estudo de Haas (1992).

positivistas, *mas é principalmente construída pela linguagem*<sup>26</sup> e os argumentos são centrais em todo o processo de construção das políticas públicas, especialmente em sistemas políticos democráticos que são movidos por debates e deliberações públicas.

Assim, sinteticamente, explica um autor importante dessa vertente analítica sobre a centralidade desse processo permanente de negociação e persuasão no âmbito do *policy process*:

As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language. Whether in written or oral form, argument is central in all stages of the policy process. Discussions goes on in any organization, private or public, and in any political system, even a dictatorship; but it is so much at the heart of democratic politics and policy that democracy has been called a system of government by discussion. Political parties, the electorate, the legislature, the executive, the courts, the media, interest groups, and independent experts all engage in a continuous process of debate and reciprocal persuasion. (MAJONE, 1989: p. 1)

Portanto, percebemos que os autores pós-positivistas atribuem grande importância aos fluxos de ideias e argumentação que alimentam os debates decorrentes de um processo democrático de construção de políticas públicas. Nessa direção, para destacar o ambiente democrático em que nosso empreendedor atuou, sendo que a Reforma Gerencial de 1995 foi a primeira<sup>27</sup> Reforma Administrativa ocorrida sob a vigência de um regime democrático no Brasil, a ênfase no papel das ideias e da argumentação adquire uma relevância capital, uma vez que:

Argumentation is the key process through which citizens and policymakers arrive at moral judgments and policy choices. Public discussion mobilizes the knowledge, experience, and interest of many people, while focusing their attention on a limited range of issues. Each participant is encouraged to adjust his view of reality, and even to change his values, as a result of the process of reciprocal persuasion. In this way, discussion can produce results that are beyond the capabilities of authoritarian or technocratic methods of policy-making. (MAJONE, 1989: p.2)

---

<sup>26</sup> Importante referência que complementa nossa discussão sobre a abordagem teórica pós-moderna aplicada às políticas públicas é o trabalho de Capella (2011), que discute algumas referências que se distanciam do modelo racionalista e do positivismo para oferecer uma visão mais aprofundada sobre a linguagem na administração pública, numa interpretação baseada no pós-modernismo.

<sup>27</sup> Para uma boa retrospectiva das Reformas Administrativas no Brasil, com maior riqueza conceitual e teórica, ver Bresser Pereira (1998b) e Abrucio, Loureiro e Pacheco (2010).

O processo de argumentação e o debate são especialmente importantes nesse ponto, pois a Reforma Gerencial de 1995 foi a única política de reforma administrativa que se desenvolveu num ambiente institucional democrático e que contou com um amplo debate público. (GAETANI, 2005) É sabido que houve no Brasil dois outros momentos de Reforma do aparelho de Estado, mas que não aconteceram em regimes democráticos: a “Reforma Burocrática” de 1936 e a “Reforma Desenvolvimentista” de 1967 que se desenvolveram em períodos de governos autoritários, a partir de movimentos de modernização centralizadora sem deliberação democrática. (BRESSER-PEREIRA, 1998b)

Dessa maneira, já está claro que a perspectiva teórica adequada para explicar um processo político de Reforma do Estado num contexto de debate democrático está vinculada à chamada *abordagem pós-positivista* de análise de políticas públicas. (FARIA, 2003; HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013: p.31-35).

Considerando que os modelos teóricos positivistas estão centrados no mero desempenho da tecnocracia e fundados basicamente sobre princípios econômicos transpostos para o campo da administração pública, não há a valorização da análise normativa e dos debates públicos a partir dos quais se formulam e se refinam as ideias e argumentos que irão construir uma política pública.

Portanto, uma vez que nossa análise da ação do empreendedor de políticas públicas está fundamentada nas ideias que ele defende, não é possível nos basearmos nos pressupostos positivistas de análise de políticas públicas. Assim, os autores que destacam o papel das ideias enfatizam a centralidade do discurso, da interpretação, da representação simbólica e do conhecimento, entendendo que a produção de políticas se aproximaria mais do processo de argumentação do que de técnicas formais racionalistas de solução de problemas.

Seguindo por essa trilha teórica, nosso estudo privilegiará os debates públicos e a argumentação na atuação do empreendedor de políticas públicas, ou seja, analisaremos sua capacidade de alavancar as propostas reformistas para a Gestão Pública a partir da introdução de novas ideias, embasadas por argumentos e discursos específicos que serão analisados em momento propício.

Logo, nosso trabalho está teoricamente filiado às visões da corrente pós-positivista que defendem que:

[...] Os argumentos são a unidade básica de análise no pós-positivismo e o discurso, ou a análise discursiva, é sua metodologia principal. Como explica Majone, (1989, p.7) a ‘tarefa do policy analyst consiste, sobretudo, em produzir evidências e argumentos a serem usados no debate público. Na visão pós-positivista, persuadir pela argumentação desempenha papel vital em cada estágio do processo político. Da montagem da agenda à avaliação político-administrativa, o processo político é essencialmente exercício ‘retórico e interpretativo’ em que os protagonistas se envolvem em discursos que têm por objetivo tanto definir quanto promover suas ideias e interesses. (HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013: p.33)

Enfim, abordaremos o processo de Reforma Gerencial conduzido pelo empreendedor Bresser Pereira a partir de uma leitura teórica que considera a política pública um mecanismo mais amplo e multifacetado, permeado por ideias e construído pela argumentação, sendo, portanto, caracterizada por outros elementos válidos além das disputas de poder. Nesse sentido, entendemos que:

O fenômeno “política pública” é, assim, visto como processo social complexo, e como tal, embutido em “*redes de significados sociais produzidos e reproduzidos através de práticas discursivas*” (FISHER, 2003: p. 13). Portanto, para além de processos gerenciais e administrativos, onde atores agindo por pressupostos de escolha racional, considera-se que políticas públicas são construídas de discursos, linguagem e símbolos (MAJONE, 1989). Tal fenômeno é entendido como sendo constituído a partir de compreensões que são socialmente construídas e interpretadas pelos atores que participam do jogo político. (BARCELOS, 2012: p.4)

Em relação à figura do empreendedor de políticas públicas, na escassa literatura específica sobre o assunto, alguns estudos têm procurado definir o que seria o empreendedorismo público, quem é o empreendedor de políticas e como se dá a sua ação de promoção de inovações no governo, como exploraremos na seção seguinte.

## **2.2 O empreendedor de Schumpeter, o empreendedor de políticas públicas no modelo teórico de John Kingdon e outras referências na literatura**

Na literatura utilizada, encontramos poucas referências que usam o conceito de “empreendedor de políticas”, e nesta seção destacaremos o que alguns autores entendem como definições e funções primordiais desempenhados por este importante ator do processo de produção de políticas públicas. Antes de adentrarmos especificamente nas referências teóricas do campo analítico de políticas públicas, pontuaremos brevemente

sobre o conceito de empreendedor na visão de Joseph Schumpeter, considerado pela literatura uma referência incontornável sobre o assunto.

A concepção de Schumpeter para empreendedorismo está situada no campo da economia, porém tem sido também utilizada para compreender fenômenos no âmbito das Ciências Sociais. O termo “empreendedor” deriva do francês *entrepreneur*, composto de “*entre*” e “*preneur*”, e significa “estar pronto a iniciar algo”. (MILAN e MALUF, 2013) Mais tarde, Schumpeter, que é visto por muitos estudiosos como o pai do pensamento empreendedor moderno, viria a definir o empreendedor como “um agente de inovação nas organizações tanto públicas como privadas, com ou sem fins lucrativos. Ou seja, é uma pessoa que busca e conduz a inovação”. (SCHUMPETER *apud* MARTES, 2010)

Embora a obra Schumpeter pertença ao domínio da ciência econômica, é a partir de seus escritos (1982; 1984) que a ideia de um indivíduo empreendedor se difunde para diferentes áreas das ciências sociais. Em seu estudo clássico sobre desenvolvimento econômico, o autor percebe que o desenvolvimento muitas vezes se processa “aos saltos”, em um ambiente incerto e de risco. É então que o conceito de “empreendedor”, essencialmente conectado à ideia de “inovação”, torna-se central em sua teoria. (CAPELLA, 2010) Na abordagem schumpeteriana, o empreendedor é aquele que altera a ordem econômica existente por meio da “destruição criativa”, mecanismo fundamental que mantém o funcionamento do capitalismo e introduz novos elementos capazes de promover mudanças importantes. (SCHUMPETER, 1982).

A inovação, segundo esta aceção, significa “fazer as coisas de forma diferente” e materializa-se na atuação de um empreendedor que, com suas motivações, capacidade e imaginação, percebe oportunidades para a inovação, movendo a economia de um estado de equilíbrio e rotina para a mudança, “destruindo criativamente” as formas conhecidas e estabelecendo o novo:

No século 20, o austríaco Joseph Schumpeter atribuiu ao conceito de empreendedorismo a característica da inovação, aquela que rompe com padrões de produção, processos de trabalho, de utilização de matérias-primas, explora novos mercados, cria novos bens ou novas formas de organização. Para ele, o resultado desse processo “criativo-destrutivo” do capitalismo impulsiona o sistema produtivo e produziria mudanças significativas na economia. (MILAN e MALUF, 2013: p.313)

Em suma, aqui é importante considerarmos a concepção teórica de Schumpeter acerca do conceito de empreendedor apenas para termos uma base mais ampla para situarmos o conceito chave a ser utilizado no trabalho, especialmente a ênfase atribuída pelo autor à noção de inovação. Realizadas estas breves considerações acerca da leitura schumpeteriana sobre o empreendedor, passaremos agora a uma análise mais detida e aprofundada em se tratando de referencial teórico.

Logo, esta pesquisa basear-se-á fundamentalmente no modelo que atribui centralidade ao papel do empreendedor de políticas públicas, devido à sua capacidade explicativa sobre o processo de mudanças em políticas públicas: o modelo de *multiple streams* (ou modelo de múltiplos fluxos), de John Kingdon (2003).

No contexto teórico já explicitado em que a argumentação e a defesa de ideias são entendidas como centrais à produção de políticas públicas, torna-se clara a importância que o empreendedor adquire, uma vez que gerar ideias, disseminá-las e defendê-las é precisamente uma de suas funções mais básicas. Essa perspectiva tem orientado modelos destinados a explicar a formação da agenda governamental<sup>28</sup> (*agenda-setting*) e a formulação de políticas públicas.

Preliminarmente, é preciso pontuar que iremos explorar apenas o papel do empreendedor de políticas públicas em um caso específico que é a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil. Entretanto, faz-se necessário situar o empreendedor no seu lugar de um ciclo mais amplo das políticas públicas, especificamente no processo de montagem da agenda governamental. Para tanto, como dito, adotaremos a perspectiva de John Kingdon, teórico que:

Na década de 1980 desenvolveu um arcabouço analítico para a montagem da agenda com base em suas pesquisas sobre a iniciação de políticas para o Congresso dos Estados Unidos. Seu modelo examinou as influências estatais e não estatais na montagem da agenda, explorando o papel exercido pelos *empreendedores da política pública*, tanto no interior como fora do governo, na construção e utilização das oportunidades de mudança de agenda, chamadas janelas políticas, com o intuito de trazer questões para as agendas formais do governo. (HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013: p.115)

Nesse sentido, percebemos que o modelo de John Kingdon atribui centralidade ao papel do empreendedor de políticas públicas, situando-o como um ator estratégico

---

<sup>28</sup> O trabalho de Calmon e Marchesini (2007) merece destaque por mapear e analisar os principais estudos sobre a formação de agenda governamental produzidos no Brasil.

capaz de aproveitar o momento ideal para a introdução de soluções e inovações, colocando um tema na agenda governamental. Assim, prosseguem os autores:

Seu modelo sugeriria que as janelas se abrem e fecham com base na interação dinâmica entre instituições políticas, atores políticos e a articulação das ideias na forma de soluções políticas propostas. Essas forças podem abrir ou fechar as janelas políticas, criando assim chances para que os *empreendedores políticos* construam ou aproveitem essas oportunidades para dar forma à agenda política. (HOWLETT, PERL e RAMESH, 2013: p.115)

É necessário também situar a proposta teórica de John Kingdon no contexto dos debates acadêmicos do período, sendo sua teoria tributária do trabalho de Cohen, March e Olsen (1972 *apud* Barcelos, 2012), onde é desenvolvida a metáfora de uma “lata do lixo da escolha organizacional”. Segundo essa perspectiva, a “lata do lixo” seria um local abstrato onde jazem problemas e soluções que, de acordo com determinadas condições e situações do contexto, “são sacadas” pelos tomadores de decisão.

Na definição consagrada de March e Olsen, a tomada de decisões em organizações, sejam ou públicas ou privadas, ocorrem em ambientes de “anarquia organizada”, caracterizadas como “coleções de escolhas procurando por problemas, temas procurando por situações de decisão, soluções procurando por questões e tomadores de decisão procurando por trabalho.” (MARCH e OLSEN, 1972, p.1 *apud* BARCELOS, 2012: p.8-10)

Nessa direção, em *Agendas, Alternatives and Public Policies*, John Kingdon amplia os limites dessa visão e passa a investigar as razões que levam alguns temas a tornarem-se prioritários na agenda de políticas e outros não, e responde por que algumas alternativas são seriamente consideradas enquanto outras são negligenciadas nesse processo. Em suma:

John Kingdon definiu seu modelo de montagem de agenda a partir de seus estudos sobre o processo de definição das agendas de discussão no Congresso norte-americano. Quase trinta anos depois da publicação da edição original de seu livro, e passados quase quinze anos da revisão de seu modelo de análise por Zahariadis, o modelo ainda permanece muito discutido, mas relativamente pouco aplicado em casos empíricos. (ZAPELINNI, 2012: p.14)

Desse modo, antes de explorarmos aspectos empíricos mais específicos do nosso caso, que terá seu foco sobre o processo de formulação da política de Reforma da

Gestão Pública e a fundamentação/defesa do empreendedor, Capella esclarece o que são as políticas públicas na visão de Kingdon, numa perspectiva mais completa, para que possamos situar exatamente o ponto que nos interessa:

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 sobre uma política vão ser realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo, o autor se preocupa especificamente com os dois primeiros processos, denominados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas. (2010: p.25)

Assim, é justamente na fase pré-decisional, quando a política de Reforma do Estado estava sendo gestada e debatida, com a presença do empreendedor atuando no processo de *soften up*, que poderemos analisar, dentro desse universo teórico mais amplo apresentado por Kingdon, quais foram as estratégias argumentativas e como se deu todo o processo de persuasão que Bresser Pereira empreendeu na condição de “advogado da Reforma”, viabilizando o avanço de princípios básicos da Administração Gerencial no Brasil. Trata-se de um processo absolutamente crucial para o entendimento do empreendedor de políticas públicas do nosso caso: *o soften up* é, segundo Kingdon (2003: p.127-131), o processo de apresentação das ideias em tais comunidades, uma vez que é nelas que as propostas sobre o que fazer numa dada área de política são apresentadas e disseminadas entre seus participantes. Os empreendedores também levam as ideias para além dos limites das comunidades, buscando apresentá-las para o público em geral, de forma a acostumar as pessoas às propostas, sensibilizando e persuadindo sobre as soluções sugeridas.

Uma vez feito esse recorte essencial, é preciso compreender que o modelo é formatado segundo três fluxos que, uma vez combinados (*coupled*), oferece a abertura de janelas de oportunidades (*policy windows*) que permitem a atores específicos – os “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*) – inserir demandas na agenda do governo, a fim de garantir que as mesmas sejam discutidas e transformadas em políticas públicas que estejam de acordo com as suas idéias. Nas palavras de Kingdon:

Thus solutions come to be coupled with problems, proposals linked with political exigencies, and alternatives introduced when the agenda changes. Their advocates hook them onto the

problem of the moment, or push them at a time that seems propitious in the political stream. (2003: p.173)

Em suma, para que se entenda adequadamente a ação do empreendedor, é necessário antes compreender no que consistem esses três fluxos que o empreendedor deve ser capaz de “juntar”, aproveitando a janela de oportunidade que, segundo Kingdon (2007: p.236-237), define-se como “uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar a atenção para problemas que considerem especiais”. Assim, os fluxos podem ser descritos como:

a) **Fluxo de problemas** (*problem stream*):

De acordo com Kingdon (2003: p. 90-115), os problemas se tornam objeto de atenção dos tomadores de decisão não por causa de pressões políticas, mas porque houve alguma mudança nos indicadores monitorados pelo governo ou por causa de eventos focalizadores, como crises (que será o nosso foco, com a chamada “crise do Estado” e a obsolescência do modelo burocrático de Gestão Pública, que será descrita em capítulo específico).

Ainda, podemos dizer que os problemas chamam a atenção do governo pelo *feedback* fornecido pela população ou por órgãos governamentais a respeito de programas existentes, indicando que novos problemas surgiram, que a resposta dada a problemas existentes é insuficiente ou inadequada, ou consequências não antecipadas das políticas demandam maior atenção do governo.

É importante salientar que Kingdon (2003: p.110-11) argumenta que os valores e as idéias – e por consequência a argumentação e a sustentação argumentativa de que algo é um problema, como veremos no caso da crise do Estado encarada como o problema fundamental que levou a propositura da Reforma Gerencial – influenciam a definição do problema e posteriormente os diagnósticos para sua solução. Em suma, esclarece Kingdon sobre a necessidade do convencimento a respeito de um problema:

In general, not every condition is seen as a problem. For a condition to be a problem, *people must become convinced that something should be done to change it*. People in and around government make that translation by evaluating conditions in the light of their values, by comparisons between people or between other countries [...] (2003: p.114)

Assim, torna-se claro que a percepção que se tem de um determinado problema é absolutamente fundamental para determinar sua importância e influencia sobremaneira as convicções das autoridades e dos tomadores de decisões sobre as medidas a serem tomadas para lidar com esses problemas, bem como orienta a ação do empreendedor de políticas públicas, como explica o teórico:

O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante. Alguns problemas são vistos como tão prementes que estabelecem agendas por si próprios. Uma vez que um problema seja definido como urgente, certos tipos de abordagem são favorecidos e algumas alternativas são enfatizadas enquanto outras desaparecem. Assim, os *policy entrepreneurs* – aqueles que “investem” nas políticas públicas – alocam recursos consideráveis para *convencer as autoridades* sobre as suas concepções de problemas, tentando fazer com que estas autoridades *vejam* esses problemas da mesma forma que eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam significativamente os resultados. (KINGDON, 2007: p.228)

Portanto, notamos que é justamente na promoção de uma interpretação específica sobre um problema que o empreendedor atua. Definir um problema em uma política pública não consiste somente na observação da dinâmica social e no estabelecimento de metas e objetivos para uma mudança. Consiste, sobretudo, na interpretação e na elaboração de representações estratégicas sobre uma determinada situação.

A partir dessa interpretação, percebemos que o mundo político é socialmente construído e cada entendimento sobre uma situação é, na realidade, um ponto de vista possível entre diversos outros. Estas interpretações são elaboradas de forma estratégica pelo empreendedor de maneira que o ponto de vista selecionado facilite a mobilização de apoio para um determinado conjunto de ideias, favorecendo um curso de ação desejado. (CAPELLA, 2010)

#### **b) O segundo fluxo que compõe o modelo de Kingdon é o fluxo de soluções:**

Existem comunidades de política (*policy communities*) formadas por especialistas em determinadas áreas de políticas públicas, tanto dentro quanto fora dos governos, que discutem questões que demandam ação governamental, tanto por determinação destes quanto por vontade própria, elaborando e oferecendo à apreciação

do público soluções para tais questões, soluções estas que podem ser transformadas em políticas públicas específicas.

Essas questões e soluções são discutidas dentro dessas comunidades e divulgadas para o governo e para a população em geral por diferentes canais, de modo a influenciar a discussão geral sobre políticas públicas a serem adotadas em cada questão da agenda. Para que tenham alguma chance de ser adotadas pelos governos, essas políticas devem, em primeiro lugar, serem tecnicamente viáveis (ou seja, deve ser possível implementá-las), aceitáveis pelo público (isto é, devem estar de acordo com os valores e anseios da população) e eficientes em termos de custos.

Outro fator que contribui para o sucesso na adoção de determinada política é a capacidade da comunidade de política de antecipar restrições futuras à sua proposta. Dessa forma, o número de ideias que efetivamente ultrapassa os limites da comunidade e se torna objeto de discussão efetiva no sistema mais amplo de política pública é relativamente pequeno; este resultado indica um consenso entre os atores envolvidos, obtido por meio de esforços de persuasão.

É precisamente no debate e apresentação de soluções que o empreendedor aparece com maior relevância, alavancando o processo de *soften up*, como elucida Kingdon:

Os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica na tomada de decisões. Eles escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticos. O processo envolve anos de esforço. (2007: p.239)

Logo, trata-se de aspecto fundamental na atuação do empreendedor de políticas públicas que buscaremos destacar ao longo do trabalho, e em especial na parte empírica a partir da análise dos discursos, entrevistas e textos acadêmicos de Bresser Pereira, visando identificar principalmente os seus argumentos chave utilizados na defesa das ideias da Reforma Gerencial.

c) **O fluxo político** (*political stream*) é o terceiro componente do modelo de Kingdon:

Esse fluxo opera independentemente – isto é, ele flui segundo regras e dinâmica próprias - sendo influenciado pelos “humores” do público, pelas campanhas e pressões de grupos de interesse, pelos resultados de eleições, pela ideologia dos partidos representados no Congresso e, especialmente, pela mudança na administração do governo. (KINGDON, 2003: p.145-164)

Esses eventos não devem, entretanto, ser considerados desconectados do processo de formulação de políticas, pois não se podem separar por completo completamente os dois fluxos anteriores dos elementos deste – há uma relação de influência mesmo que sejam independentes.

O “humor nacional” indica que o público no país tende a pensar de maneira mais ou menos comum, indicando aos líderes políticos o que seus eleitores pensam e valorizam. As pressões de forças políticas organizadas, como os grupos de interesse, mobilizam os formuladores de políticas por meio da indicação do que segmentos importantes da população desejam ou experimentam. (KINGDON, 2003: p.146-149)

Por fim, mudanças no governo e na administração envolvem modificações no pessoal chave dentro dos órgãos governamentais, nas esferas de jurisdição de órgãos administrativos ou das comissões no Poder Legislativo, disputas de poder, etc., indicando desta forma situações em que alternativas de política antes desconsideradas como inadequadas ou inviáveis passem a ser valorizadas e discutidas com maior profundidade.

Neste fluxo, o consenso entre os atores é obtido por meio de barganhas: eles constroem coalizões por meio de concessões feitas uns aos outros, “entrando no jogo” sempre que percebem alguma ameaça potencial aos seus interesses.

A mudança na administração governamental é, segundo Kingdom, a janela de oportunidade mais óbvia no fluxo político. Nesse sentido, um novo governo proporciona a oportunidade de alguns grupos ou atores defenderem posições ou propostas novas, motivados pela abertura dessa janela. (KINGDON, 2003: p.166-169) Nesse sentido, Martins também elucidada que:

Os postulados básicos do modelo de Kingdon são que a agenda difusa é uma característica das políticas de gestão pública e decisões de políticas de gestão pública (formulação e reformulação) acontecem pela combinação de um problema, um fluxo político e um fluxo de política pública, **convergida e catalisada pela ação empreendedora de um “líder ou empreendedor da política pública”**. Correntes (*streams*) são uma combinação de problemas, soluções e participantes,

arregimentados por um empreendedor. (2002: p.213, grifo nosso)

Portanto, no transcorrer do trabalho, a perspectiva teórica de Kingdom será absolutamente fundamental, pois é a partir dela que analisaremos, dentro do contexto da Reforma gerencial brasileira, os três fluxos que Kingdom (2003) considera fundamentais para a atuação do empreendedor de políticas públicas, focalizando o papel de Bresser Pereira:

a) os problemas, sintetizados na chamada “crise do Estado” e suas implicações para a Gestão Pública e seu modelo burocrático de administração.

b) a propositura de soluções, com foco no processo de *soften up*, ou seja, a promoção das idéias e propostas de inovação institucional que Bresser Pereira apresentou na condição de “ministro-empendedor”, com a solução síntese de fazer a transição de uma Administração Pública burocrática para um modelo gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996)

c) a dinâmica política, compreendida a partir da conjuntura política reformista peculiar do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso que criou as condições propícias para o desenvolvimento da proposta da Reforma do Estado abrindo uma “janela de oportunidade” para a atuação do empreendedor. (CARDOSO, 1998; 2006; SALLUM Jr, 1999; 2003)

Desse modo, serão discutidas as contribuições desse modelo teórico na compreensão da importância dos empreendedores na produção de políticas públicas, principalmente por meio de dois mecanismos específicos: a defesa de idéias e a difusão de inovações. O empreendedor, ator chave na construção de uma política pública, deve ser entendido em sua especificidade. Ressalta-se que não se trata de um indivíduo isolado capaz de determinar os processos de mudança através de ação individual meramente voluntarista, como uma leitura mais superficial poderia sugerir.

De fato, estamos diante de um ator específico influenciado por grandes eventos e pelas estruturas dentro das quais atua e é também afetado, e que nesse contexto exerce uma influência irresistível. No entanto, o que define o empreendedor é sua capacidade

de “tirar vantagem” desses eventos e trabalhar dentro das estruturas. Nesse sentido, de acordo com o teórico:

Our treatment of *policy entrepreneur* argues that much of the process is governed by large events and structures not under any individual's control. But entrepreneurs take advantage of those events and work within those structures, which is the way we include the importance of both individuals and structures. (KINGDON, 2003: p.225).

Assim sendo, é imprescindível que o empreendedor esteja inserido em redes político-institucionais, além de apresentar um perfil peculiar, que é o que será analisado nesta pesquisa, no Capítulo 3.

Segundo o modelo de múltiplos fluxos, *os empreendedores de políticas públicas são indivíduos cuja principal característica consiste na defesa de uma idéia. Esses indivíduos, que podem estar posicionados tanto dentro quanto fora do governo, investem seus recursos, na forma de tempo, energia, reputação ou recursos financeiros na defesa de determinadas propostas com base numa expectativa de ganhos futuros, que podem ser recompensas pessoais ou simbólicas, ou que estejam associadas à promoção de determinados valores ou ideologias numa política pública.* (CAPELLA, 2010)

Quando uma janela de oportunidade se abre, é determinante para o sucesso ao lidar com o problema que surja um empreendedor habilidoso. Eles trazem à tona vários recursos importantes e suas reivindicações por audiências, suas conexões políticas e habilidades de negociação, além da sua perseverança, são fundamentais.

É importante ressaltar que a presença de um *entrepreneur* habilidoso aumenta consideravelmente as chances de um item chegar ao topo da agenda. Pode ocorrer, entretanto, a ausência do empreendedor ou pode ser que este não possua as habilidades necessárias o que acarreta a redução das chances de um assunto ou demanda adentrar a agenda pela atuação desse agente. (KINGDON, 2007: p.239-240)

Em síntese, são três características são destacadas por Kingdon (2003: p.180-182) com relação às qualidades determinantes de um credenciam um empreendedor de políticas públicas a atuar na “junção” dos fluxos:

- a) Em primeiro lugar, *são indivíduos que têm crédito frente a uma audiência, ou seja, detém legitimidade possivelmente por conta de fatores como a*

especialidade no assunto em questão, a habilidade na comunicação, ou sua posição formal no processo decisório;

- b) A segunda característica do empreendedor está relacionada às *conexões políticas e habilidades de negociação* desses indivíduos;
- c) Por fim, a persistência é apontada pelo autor como a terceira característica vital para a atividade do empreendedor, implicando a *disponibilidade de investimento de grandes quantidades de recursos pessoais*.

Em suma, como esclarece Kingdon, o empreendedor de políticas públicas é um elemento estratégico para o sucesso de uma política pública ao promover a junção dos três fluxos descritos, aproveitando a abertura<sup>29</sup> de uma janela de oportunidade:

The separate streams come together at critical times. A problem is recognized, a solution is developed and available in the policy community, a political change makes it right time for policy change and potential constraints are not severe. Policy entrepreneurs play a major part in the coupling at the open policy window, attaching solutions to problems, overcoming the constraints by redrafting proposals, and taking advantage of politically propitious events. (KINGDON, 2003: p. 165).

Em outras palavras, a convergência dos fluxos com a abertura da janela de oportunidade é o momento de “convocação ao empreendedor”, para que este seja capaz de “juntar as coisas”, como esclarece Capella, de maneira mais didática:

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – podem convergir, criando uma possibilidade concreta de mudança na agenda governamental. Em tais oportunidades (*policy window*), um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a integração dos três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. Neste momento, o empreendedor deve estar pronto, uma vez que o modelo de Kingdon reserva a ele a responsabilidade de operar a conexão entre os três fluxos (*coupling*) e, portanto, de facilitar o acesso de uma questão à agenda. (2010: p.11)

---

<sup>29</sup> Para Kingdon (2007: p.238), “Janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de se introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo da agenda de decisões”.

É importante salientar que a mudança e a promoção de inovações no setor público não é produto *exclusivamente* da ação do empreendedor mas, certamente, a atuação dos empreendedores é central principalmente nas abordagens que analisam as mudanças em políticas públicas considerando o papel das idéias e sua influência.

*Os empreendedores não podem tudo, mas sua atuação é visível, enquanto “personagens centrais do drama”* (KINGDON, 2003: p.180). Assim, ao voltarmos nosso olhar analítico para a atuação de Bresser Pereira, tomado como o ator estratégico na construção da política pública de Reforma da Gestão Pública Brasileira, buscaremos, ao longo do trabalho, verificar a existência de um típico perfil de “empreendedor de políticas públicas”, conforme concebido no modelo teórico de John Kingdon, descrevendo porque ele se encaixa nesta condição a partir da análise do seu perfil e de suas ações.

Nesse sentido, este trabalho identifica e seleciona um empreendedor específico para que se analise e compreenda melhor como se desenvolveu sua atuação particular no caso da Reforma Gerencial no Brasil. Portanto, sustentaremos que Bresser Pereira representa de maneira fiel essa figura no contexto analisado, a partir do entendimento do modelo teórico dos múltiplos fluxos de John Kingdon, como argumenta Capella:

**[...] o foco na ação do empreendedor revela que a ação individual é uma dimensão importante da produção de políticas públicas [...]** Embora não sejam “super-heróis” (*titanic individuals*, segundo Kingdon), em diversas ocasiões é possível identificar um indivíduo em particular que se aproveita de uma ocasião para tentar mudar uma política, juntamente com seu “senso de oportunidade”. Suas habilidades na defesa de ideias, na negociação com diferentes grupos, na busca de bases institucionais de apoio para suas propostas, são essenciais para compreender as mudanças. (2010: p.29-30, grifo nosso)

Nesses termos, buscaremos discutir porque Bresser Pereira, no momento de propositura e formulação da política de Reforma do aparelho de Estado, pode ser considerado um típico *policy entrepreneur* de Kingdon, explicitando suas ações que o credenciam nesta condição.

Por enquanto, percebemos nitidamente, a partir das palavras do próprio empreendedor, que estava clara a intenção de introduzir no Brasil as novas ideias ligadas ao ideário da Nova Gestão Pública, conjugada com a vontade política de incluir o tema na agenda através da condição de ministro, atuando numa persuasão estratégica para alavancar seu projeto reformista:

Acreditava que as **ideias** que eu estava começando a elaborar eram suficientemente boas para que a sociedade afinal as aceitasse. Bastaria para isso que eu mais do que aceitasse, promovesse um **debate** esclarecedor sobre o tema. A reforma gerencial não estava na agenda nacional, mas meu cargo de ministro me abria a **oportunidade** para lograr incluí-la na agenda, assim o **problema** teria a oportunidade de ser enfrentado e resolvido. O Brasil já tem uma imprensa livre e competente, capaz de reproduzir e ampliar o debate de ideias, e era também com isso que eu contava. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p. 182, grifo nosso)

Assim, verificamos nessa passagem que Bresser percebia sua condição de ministro como uma oportunidade política para desencadear o debate e fazer as propostas reformistas para atacar o “problema” simbolizado pela insuficiência do paradigma burocrático e pela necessidade do Brasil iniciar a implantação de ferramentas de gerenciais destinadas a atualizar o padrão de funcionamento da administração pública. (BRESSER-PEREIRA, 1996)

De fato, o posicionamento do empreendedor na estrutura governamental é menos importante do que as ações que desenvolve: um empreendedor pode estar em qualquer ponto de uma rede de atores que se articula em torno de uma política, dentro ou fora do governo. No nosso caso, o empreendedor estava numa posição formal de decisão ao exercer o cargo de ministro da Administração Federal e Reforma do Estado<sup>30</sup>.

Ademais, é importante ressaltar que nem todos os empreendedores são hábeis. Muitas vezes, ao descrever as ações desses atores, pode parecer que eles são dotados de qualidades quase “sobre-humanas”, o que se afasta de uma análise mais realista que precisa necessariamente considerar os contextos e as estruturas nos quais atua o empreendedor. (CAPELLA, 2010).

Nesse sentido, é preciso enfatizar que não há como considerar a atuação de um empreendedor desvinculado de redes sociais: das redes e comunidades<sup>31</sup> diretamente envolvidas com a questão relacionada à política e da própria rede em que esse empreendedor circula. (KINGDON, 2003) Logo, os *policy entrepreneurs* não devem ser compreendidos como indivíduos atomizados dentro de um universo de políticas, porque

---

<sup>30</sup> Martins (2002: p.220) aponta outros empreendedores ou grupos de empreendedores que atuaram na política de Reforma do Estado entre 1995 e 2002.

<sup>31</sup> No caso de Bresser, as comunidades mais importantes referem-se à alta burocracia federal e setores estratégicos da classe política, como governadores de Estado e prefeitos de grandes cidades. (BRESSER-PEREIRA, 1998c; 2010a)

não se trata de um indivíduo “privilegiado” que se destaca por suas qualidades ou características pessoais.

Por fim, para além das referências teóricas de Schumpeter e Kingdon, resta apenas mencionar que, na literatura internacional utilizada, encontramos poucas referências que usam o conceito de empreendedor de políticas, e aqui destacaremos o que alguns autores entendem como definições e funções primordiais desempenhados por este importante ator do processo de produção de políticas públicas. Para Roberts e King (1991) o empreendedorismo público é um processo de introdução da inovação nas organizações do setor público. Ou seja, é a geração de ideias inovadoras e a sua implementação no setor público. Já Osborne e Gaebler (1992) analisam esse conceito a partir da compreensão da ação de empreendedores públicos que usam recursos disponíveis e constroem novas maneiras para maximização da produtividade e efetividade organizacional. Segundo Mintrom e Vergari (1996), empreendedores políticos altamente competentes podem inclusive “construir” coalizões, a partir do momento em que vão desenvolvendo ações coordenadas e agregando pessoas que compartilham das mesmas ideias e crenças. Mesmo que não sejam especialistas na área específica (pesquisadores, professores, jornalistas especializados etc.), sabem como funcionam os complexos processos políticos que dão origem às políticas públicas. Mais do que isso, sabem como agir para influenciar nesses processos.

Além disso, percebemos que a literatura que trabalha com o conceito de empreendedor de políticas destaca algumas funções e papéis específicos deste ator, especialmente a capacidade de navegar em redes sociais e construir grupos<sup>32</sup>, como assevera esta passagem:

Entrepreneurs perform three specific functions according to Mintrom and Vergari (1996). First, entrepreneurs find “unmet needs” and suggest ways to meet them, and for such activity they need to be aware of opportunities. The second function involves risks (concerning their personal reputation, financial and even emotional resources) in which the entrepreneur gets involved in the search for actions that engender uncertain consequences. And, at last, entrepreneurs coordinate networks involving groups of people and organizations, which are required to ensure the changes. This being so, entrepreneurs are not atomized individuals – on the contrary, they are (and need to be) inserted in social networks. (CAPELLA, 2012: p.16)

---

<sup>32</sup> Esta capacidade está muito clara no caso de Bresser Pereira, como será demonstrado no Capítulo 4.2, que trata sobre a sua equipe no MARE.

Enfim, é essencial para a compreensão da atuação do empreendedor considerar que ele está sempre imerso em redes sociais. No caso de Bresser Pereira, além de ter desenvolvido ações para disseminar as ideias, ele estava inserido diretamente na elite política do Governo Fernando Henrique, usufruindo das prerrogativas do cargo de Ministro. Ademais, era partidário do presidente, fundador e filiado ao PSDB<sup>33</sup> e possuía trânsito político e institucional dentro das redes sociais em que a Política de Reforma foi formulada. Além disso, como exploraremos no Capítulo 4, Bresser foi habilidoso ao construir sua própria “rede”, através da composição da sua equipe ministerial no MARE.

### **Capítulo 3. Um empreendedor de políticas públicas em foco: perfil intelectual e político de Bresser Pereira e o contexto político-institucional da Reforma Gerencial Brasileira**

#### **Introdução**

Este capítulo tem dois objetivos centrais: o primeiro deles é focalizar algumas características básicas do empreendedor de políticas públicas, através de breve análise descritiva de sua biografia, destacando aspectos importantes de sua formação acadêmica e do seu perfil intelectual e político. Além disso, demonstraremos como sua produção intelectual e atuações anteriores em funções de liderança em governos evidenciam um forte interesse de Bresser pelos temas do Estado e da burocracia, o que revela uma anterioridade e experiência acumulada, tanto no plano teórico quanto prático, no trato desses assuntos, bem antes de assumir a liderança da Reforma da Gestão Pública de 1995.

Ademais, destacaremos o fato de Bresser Pereira ter sido um intelectual público que dedicou seus esforços acadêmicos para compreender as várias facetas do desenvolvimento econômico e político do Brasil, bem como se empenhou em decifrar o funcionamento do aparelho de Estado e, especificamente, da burocracia. Essa marca bem peculiar é distintiva na sua atuação à frente do MARE e fundamental para compreender o seu papel como um “ministro reformador”, uma vez que sua dupla condição, de intelectual público e político, foi decisiva para que o ex-ministro tivesse condições de transformar o Ministério em uma espécie de “*think tank*”, dando sustentação para a sua função empreendedora de formular, difundir e defender ideias amparado por essa estrutura institucional, por sua equipe e pelas redes sociais

---

<sup>33</sup> Partido da Social Democracia Brasileira.

específicas nas quais soube se articular, convencer e buscar apoio para os objetivos da Reforma Gerencial.

O segundo objetivo é demonstrar que Bresser Pereira assume a Reforma da Administração Pública em 1995 num contexto político assinalado por um forte impulso modernizador e reformista: o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, que desfrutou de boas condições políticas e apoio político suficiente para executar reformas estruturantes em várias áreas. Além disso, exploraremos como se deu a indicação de Bresser Pereira para dirigir o MARE - salientando que a reforma administrativa não era um tópico natural da agenda do governo naquele momento - e como as limitações naturais daquele Ministério, somadas aos constrangimentos e obstáculos que o ex-ministro enfrentou dentro do governo contribuíram para a criação de um terreno fértil para uma atuação persuasiva típica de um empreendedor de políticas públicas.

### **3.2 Bresser Pereira, intelectual e político: um reformador contemporâneo do Estado brasileiro**

A formação acadêmica de Luiz Carlos Bresser-Pereira é assinalada pela multidisciplinaridade no campo das ciências humanas e sociais aplicadas e o interesse por esse campo do conhecimento marca sua trajetória como intelectual público. É bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Administração de Empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em Economia pela Universidade de São Paulo (USP). Foi professor visitante de desenvolvimento econômico na Universidade de Paris I (1978), e de teoria política no Departamento de Ciência Política da USP (2002/03). Foi também visitante da Oxford University (1999 e 2001) e do Instituto de Estudos Avançados da USP (1989). De 1963 a 1982, enquanto mantinha suas atividades acadêmicas, conciliou também atividades no setor privado, quando foi vice-presidente do grupo de varejo Pão de Açúcar. Em 1983, com a eleição do primeiro governador democrático de São Paulo, André Franco Montoro, Bresser assume sua primeira função em um governo, tendo sido presidente do Banco do Estado de São Paulo e Secretário de Governo.<sup>34</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2004)

Em abril de 1987, em meio à crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado, Bresser Pereira vive uma primeira experiência no Governo Federal, ao tornar-se Ministro da Fazenda, quando propôs uma solução para a crise da dívida de 1980. No

---

<sup>34</sup> Dados também disponíveis em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>. Acesso em 06.02.2014.

governo de Fernando Henrique Cardoso foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998), quando iniciou a Reforma da Gestão Pública de 1995 e, em 1999, desempenhou, ainda que por curto período, a função de Ministro da Ciência e Tecnologia. Desde julho de 1999, ele se dedica inteiramente à vida acadêmica e é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo onde ensina economia, teoria política e teoria social.<sup>35</sup>

Eu sou professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo desde 1959 até hoje. Primeiro, comecei a estudar administração de empresas. Para entrar na FGV era necessário fazer o concurso e depois fazer um MBA em Administração de Empresas nos EUA; não se podia fazer outra coisa; ainda que eu quisesse ser economista ou sociólogo, era esse o jeito que eu encontrei para sê-lo. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

No campo das ideias, suas maiores influências intelectuais vêm de Marx, Weber, Keynes e do estruturalismo latino-americano:

São tantas [as minhas referências intelectuais]. Na área da burocracia, Max Weber. Na área do Estado, além de Weber, Marx, Engels e os teóricos marxistas do Estado do século XX, principalmente Gramsci e Poulantzas. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Estamos, assim, diante de um pesquisador, professor e intelectual da área das Ciências Humanas e Sociais que, ao longo de sua trajetória acadêmica, manifestou grande interesse pelo estudo do Estado e pelos temas de desenvolvimento, mesclando a perspectiva das Ciências Sociais com a Economia:

Eu sempre me interessara, no plano sociológico, pelos administradores profissionais enquanto classe social formada por uma tecnoburocracia pública e outra privada e, no plano da ciência política, pelo próprio Estado enquanto sistema constitucional-legal ou regime político e enquanto administração pública ou aparelho do Estado. Além disso, por ter sido professor de economia em uma grande escola de administração, eu tinha experiência de ensino na área da administração de empresas e experiência de orientação de alunos na área da administração pública. Enquanto economista, eu sabia quão fundamental é o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e, mais amplamente, na realização

---

<sup>35</sup> Todas as informações referentes à biografia e trajetória intelectual e profissional de Bresser Pereira utilizadas nesse capítulo estão disponíveis em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>. Acesso em 06.02.2014

dos demais grandes objetivos políticos da sociedade.  
(BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.181)

A partir dessa perspectiva, em sua interpretação do Brasil, ele combinou a análise dos modelos econômicos de desenvolvimento e as correspondentes “coalizões” ou “pactos políticos”. A emergência do empresariado industrial e da burocracia pública e a transição para a democracia são temas aos quais ele ofereceu contribuição especial. Em síntese, Bresser elenca suas principais referências intelectuais formadoras da sua visão de mundo:

I define myself as an economist, but, given the broad scope and integrated character of my intellectual interests, “social theorist” would probably be a better definition. In my formation, the major theoretical influences were originated in the Aristotelic-thomist tradition, on Marx’ historical-dialectical method and his vision of the capitalist revolution, on Max Weber’s theory of bureaucracy, on Mannheim’s sociology of knowledge, on Keynes’ and Kalecki’s macroeconomics, and on structuralist development economics of, among others, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, Albert Hirschman, Raul Prebisch and Celso Furtado. For the understanding of Brazil, I learned the basic framework from Guerreiro Ramos, Ignacio Rangel, Hélio Jaguaribe, and again Celso Furtado. (BRESSER-PEREIRA, “A guide to my work<sup>36</sup>”)

Em suma, verificamos que Bresser possui um intenso relacionamento intelectual com a temática do Estado e sua estrutura, tendo demonstrado também uma preocupação com a teorização<sup>37</sup> acerca desse assunto, materializada nos seus escritos sobre a Administração Pública e a “tecnoburocracia”, como podemos notar nesse trecho de um depoimento recente:

Sempre me interessei não apenas por economia, mas também por teoria social e teoria política e, portanto, sempre estudei o Estado. Eu já escrevi um livro chamado “Estado e subdesenvolvimento industrializado”, publicado em 1977. Então, ao estudar o Estado e ao estudar a burocracia – ou a tecnoburocracia, como a chamei – nisso eu estava outra vez às voltas com Administração Pública, embora a minha tecnoburocracia não fosse apenas, como muita gente pensou, formada apenas por servidores públicos; é formada pela classe média profissional tanto do setor privado quanto do

---

<sup>36</sup>Dados disponíveis em [http://www.bresserpereira.org.br/curric/15.A\\_guide\\_to\\_my\\_work.28.3.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/curric/15.A_guide_to_my_work.28.3.pdf). Acesso em 06.02.2014

<sup>37</sup> Esta pesquisa não tem o objetivo de explorar em profundidade a produção teórica de Bresser Pereira, se restringindo, nessa seção, apenas a apontar algumas evidências que mostram o grande interesse do autor por temas ligados ao Estado e à burocracia. Alguns trabalhos publicados por Bresser Pereira sobre a burocracia são reveladores desse interesse intelectual: “Introdução à Organização Burocrática” (1980), escrito em conjunto com Fernando Prestes Motta e “A sociedade estatal e a tecnoburocracia”. (1981). Todas as obras publicadas por Bresser Pereira, assim como a sua biografia completa, podem ser encontradas em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/13.09.CV-Completo.pdf>. Acesso em 23.02.2014

setor público. Aliás, a novidade foi quando, a partir do final do século XIX e começo do século XX nos EUA, as empresas privadas se tornam tão grandes que então começa a surgir uma nova classe social que é a tecnoburocracia. Eu sempre também tive um grande interesse por essa classe tecnoburocrática e em particular pelos burocratas públicos ou tecnoburocratas públicos. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Nesse sentido, é válido destacar as ideias de Bresser Pereira, presentes num instigante estudo sobre a burocracia e classes dirigentes no Brasil, que busca descrever e analisar o papel desempenhado pela burocracia pública na sociedade brasileira. Segundo essa visão, essa classe profissional pública é composta por uma comunidade de gestores públicos, ou seja, servidores públicos, administradores das empresas estatais, consultores da administração pública e pelos políticos profissionais. (BRESSER-PEREIRA, 2007)

Portanto, por já ter estudado e teorizado sobre a face humana que compõe os corpos diretivos do Estado, aqui já conseguimos identificar um ponto fundamental que o influenciaria mais tarde quando à frente da Reforma da Gestão Pública brasileira: seus estudos anteriores o influenciaram decisivamente, o que gerou a preocupação com a necessidade de bons administradores profissionais para operar a máquina pública, amparados por um aparelho de Estado fundamentado na lei, como ele próprio relata:

A partir dos meus estudos do Estado, eu formara a convicção de que o Estado é um instrumento fundamental da sociedade para a realização dos grandes objetivos políticos de liberdade, bem estar, desenvolvimento econômico, justiça social, proteção do ambiente, segurança. Sendo assim, o Brasil precisava de um Estado que fosse capaz. Ora, um Estado capaz precisa ter bons administradores, precisa ter uma boa estrutura, uma boa organização, além de ter uma lei, porque pra mim o Estado não é apenas a organização; pra mim o Estado é o sistema constitucional-legal/a lei e a organização/administração pública que garante essa lei. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Em suma, percebemos que o intelectual Bresser Pereira apresenta um pensamento político e social diversificado e uma forma multifacetada de conceber e interpretar a realidade política e econômica. Ademais, é nítida a valorização do pluralismo decorrente de amplos horizontes intelectuais que permearam sua formação como intelectual público, como podemos depreender dessa passagem de exercício autobiográfico:

Meus interesses intelectuais são amplos e minha trajetória profissional é variada. As influências principais que recebi nem

sempre são facilmente conciliáveis. **Sou um economista político que, além da teoria econômica, se aventura a fazer teoria social e teoria política. Não vejo como separar as três áreas.** As minhas duas maiores referências intelectuais, Marx e Max Weber, foram economistas que ampliaram seus interesses para a sociologia, a ciência política e a filosofia. Minha formação é eclética, mas estou convencido de que esta é a melhor forma de compreender um mundo tão complexo e contraditório como este em que vivemos. Minha visão das coisas admite a concomitância de vários pontos de vista. Permite sínteses, mas não uma única síntese. Leva à elaboração de modelos gerais, mas não a modelos arrogantes a ponto de pretenderem uma visão única e sistemática das realidades sociais, econômica e política. (BRESSER-PEREIRA, 2004: p.520, grifo nosso)

Uma vez traçadas as linhas gerais do mundo intelectual que estruturou algumas crenças básicas que permeiam o perfil de Bresser Pereira, é preciso também salientar que em sua trajetória política ele passou por três cargos ministeriais, sendo que em todos eles buscou promover iniciativas de mudança institucional, ou seja, apresentou traços de uma atuação empreendedora na sua trajetória pré-MARE. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004) Além das experiências no Governo federal, merece destaque sua passagem pelo Governo<sup>38</sup> de André Franco Montoro em São Paulo:

A minha primeira função política foi no Governo Montoro, o primeiro governo estadual democrático que houve em São Paulo, de 1983 a 1986. Nos dois últimos anos, em 1985 e 1986, eu fui o Secretário do Governo. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

É interessante perceber que, já em uma primeira experiência governamental, Bresser Pereira demonstrou interesse por intervir na burocracia pública ao detectar a necessidade do fortalecimento do serviço público civil do governo estadual de São Paulo, chegando a propor a criação de uma carreira específica de gestor público, como podemos verificar neste trecho de um depoimento:

Ainda na Secretaria do Governo Montoro, eu propus ao Governador e nós apresentamos um projeto de lei para criar uma carreira de administrador público. Na verdade havia lá uma carreira que nos queríamos mudar completamente, melhorar sua definição, e pagar um salário muito mais alto. Mas eu só propus

---

<sup>38</sup> Além de ter ocupado a Secretaria de Governo da Administração Montoro, Bresser também foi Presidente do Banco do Estado de São Paulo, entre 1983 e 1984. Para uma análise mais detalhada das suas influências e experiências intelectuais, de vida pessoal e de governo, consultar Bresser Pereira (2004: p. 512 – 520)

isso nos últimos seis meses do Governo Montoro e não deu tempo para aprovar. Houve uma votação no final, na Assembléia Legislativa, em que nós perdemos, em 1986, já no final do governo. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Já no Governo Sarney<sup>39</sup> (1985 - 1990), do qual participou de abril a dezembro de 1987, Bresser teve uma passagem meteórica pelo Ministério da Fazenda, tendo desenvolvido o plano econômico que ficou conhecido como “Plano Bresser”, que tratou de lidar com o problema do gigantesco déficit público brasileiro e alta inflação, que atingiu o patamar de 23,21% em maio de 1987. O referido plano tratou de propor um rigoroso ajuste fiscal, instituindo o congelamento dos preços, dos aluguéis, dos salários e a UPR como referência monetária para o reajuste de preços e salários. (BRESSER-PEREIRA, 1988; ROMÃO NETTO, 2010: p.95)

A experiência no governo Sarney parece também indicar um elemento de ação empreendedora antes do MARE, ainda que em condições absolutamente distintas e num contexto político-econômico muito mais adverso<sup>40</sup>, o que custou a Bresser bastante investimento de recursos pessoais<sup>41</sup> com o objetivo de defender e implementar suas ideias com a proposição de um plano econômico próprio, sendo que ele considera esta a sua experiência mais difícil<sup>42</sup> em governos:

Saí do ministério aliviado. A tensão e o desgaste emocional daqueles meses havia sido terrível. Saí, entretanto, satisfeito, com a clara sensação do dever cumprido. Havia feito tudo o que era possível fazer. Havia cometido mais acertos do que erros. Deixava para o país algumas heranças: a solução satisfatória da crise aguda do Plano Cruzado; um congelamento de preços provisório e de emergência, que terminou sem nenhuma crise; um novo diagnóstico da crise brasileira - o conceito de crise fiscal - consubstanciado no Plano de Controle Macroeconômico e nas minhas **inúmeras palestras e entrevistas**; uma proposta de ajuste fiscal e de reforma tributária progressiva; um estilo de administração transparente; **novas idéias** e perspectivas em

---

<sup>39</sup> Para uma narrativa sobre sua passagem pelo Ministério da Fazenda do Governo Sarney, ver Bresser Pereira (1988).

<sup>40</sup> “A experiência mais desafiante coube a meus sete meses e meio no Ministério da Fazenda, que assumi imediatamente após a grande crise do Plano Cruzado, em 1987. Naquele momento o Brasil enfrentava a crise econômica e financeira aguda mais grave de sua história desde a crise de 1930”. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.175)

<sup>41</sup> Segundo Kingdon (2003: p.179): “Policy entrepreneurs are individuals committed in investing ‘time, energy, reputation, money – to promote a position for anticipated future gain in the form of material, purposive solidarity benefits’.

<sup>42</sup> Como veremos nas próximas seções deste Capítulo, a passagem conturbada pelo Ministério da Fazenda trouxe dissabores a Bresser, que se refletiram em formas de variadas desconfiança e ceticismo quando da proposição da Reforma Gerencial (GAETANI, 2002).

relação à dívida externa. (BRESSER-PEREIRA, 1988: p.30, grifo nosso)

Enfim, verificamos que a dupla posição de intelectual engajado na ação política que Bresser sempre apresentou ao longo da sua trajetória como professor e homem público - se por um lado foi enriquecedor para a sua prática política e determinante para a sua condição de “ministro reformador” bem credenciado do ponto de vista intelectual – também trouxe custos e inconvenientes, forçando-o a um esforço extra para sustentar suas duas funções, porém destacando a centralidade da atividade intelectual, como ele mesmo narra:

Sempre aliei a atividade acadêmica, que para mim é a principal, com uma atividade prática, seja no plano empresarial, seja no político. Estas duas opções custaram-me caro junto à academia, que se sente mais segura com um pessimismo desencantado e tem dificuldade para aceitar membros que usam dois chapéus. E tiveram um custo para mim, ao exigirem disciplina e trabalho redobrado. (BRESSER-PEREIRA, 2004: p.478)

Ainda acerca desse “hibridismo” de um perfil político e intelectual que assinala a atividade profissional e as atuações públicas de Bresser Pereira, temos de fato um equilíbrio difícil de ser alcançado, justamente em virtude das diferenças de valores que definem a esfera do conhecimento e o mundo do poder, como fica claro nesta passagem:

Um aspecto que merece ser destacado refere-se à forma muito particular com que Bresser atuou nos cargos públicos e que explica inclusive seu trabalho de construção institucional. Trata-se da dupla posição em que ele sempre se colocou: a de acadêmico, orientado pelos valores do mundo intelectual, da produção do conhecimento; e a de político, orientado pelas estratégias partidárias e pelo jogo de poder. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004: p.97)

Nesse sentido, a atuação de Bresser no MARE estabeleceu uma grande interface com a vida intelectual<sup>43</sup>, uma vez que graças à sua liderança no campo das idéias foi também possível que se produzisse importantes referências teóricas no campo da Administração Pública, que a partir daquele momento serviriam para sustentar o projeto reformista, bem como para nortear trabalhos acadêmicos sobre a Reforma do Estado, como fica explícito nesse trecho de uma entrevista com o ex-ministro:

---

<sup>43</sup> “Outro meio eficaz de atuação indireta de Bresser sobre o governo foi o meio acadêmico, a mídia acadêmica e a mídia voltada para a opinião pública em geral. O esforço de inserção do tema (reforma) na mídia e no meio acadêmico sensibilizou o arranjo autorizativo governamental de alguma forma.” (MARTINS, 2003: p.161)

When I was minister, **my ministry was a kind of think tank**, ready to power, ready to budget, but **with a lot of people thinking: I was thinking and debating with society**. This was a kind of think tank. I wrote several articles and papers, articles in newspapers, papers, real papers. I published two books, one of them was also published in English, the other was published in Portuguese and Spanish, and I published a full book that came in the beginning of 198), which is entitled *Reforma do Estado para a Cidadania*, State Reform for Citizenship. It presents the model of the reform. (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.25, grifo nosso)

A esse respeito, Bresser Pereira sintetiza a essência contida nos seus trabalhos acadêmicos mais importantes sobre o Estado e a organização do aparelho de Estado, e cita algumas obras chave produzidas no período em foco:

A partir da minha experiência no MARE (1995-1998), desenvolvi uma série de trabalhos teóricos sobre as funções do Estado e a lógica de uma reforma da organização estatal que fortaleça administrativamente o Estado, defendendo-o da captura privada, tanto de capitalistas, quanto de burocratas, tornando-o mais eficiente: o modelo geral que defini no Plano Diretor e em “Da administração pública à gerencial” (1996); em seguida, com “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado” (1996), dei mais ênfase a uma ideia central, a da necessidade de reformar para fortalecer o Estado, criando melhores condições para o bom governo; resumi ideias e realizações da reforma da gestão pública de 1995-98 em “Reforma do Estado para a Cidadania” (1998); finalmente, em “*Democracy and public management reform*” (2004), o modelo é apresentado de forma mais geral, constituindo-se em uma síntese de minha visão de democracia, do Estado e de sua reforma. (2004: p.536)

Percebemos que Bresser Pereira é um intelectual público que, ao mesmo tempo em que construiu carreira na academia como um homem de pensamento, foi também um homem de ação política:

Como poucos intelectuais, Bresser conseguiu colocar seus conhecimentos na prática da vida pública, alcançando resultados notáveis, e conseguiu também incorporar à sua obra, como uma espécie de fertilização cruzada, sua experiência de homem público. Isto transparece, talvez mais que em qualquer outro tema, em seus trabalhos sobre o Estado. (SUZIGAN, 2004: p.269)

Portanto, verificamos que os antecedentes acadêmicos e as passagens por cargos de liderança nos governos estaduais e federal contribuíram para a formatação de um perfil reformador contemporâneo do Estado brasileiro, um autêntico “autor-ator”,

(ROMÃO NETTO, 2010), podendo Bresser Pereira ser caracterizado fundamentalmente como “uma figura híbrida, uma mistura de ativista político, economista acadêmico e executivo privado<sup>44</sup>”, na definição de Gaetani (2005: p.253)

### **3.3 A emergência de um contexto político favorável à modernização do Estado**

O empenho da Reforma do Estado da década de 1990<sup>45</sup> para promover a quebra do burocratismo, a descentralização administrativa e das políticas públicas e outros avanços institucionais, bem como alavancar mudanças na lógica míope predominante no serviço público civil representaram os esforços políticos do primeiro governo FHC (1995 – 1998) para tentar instalar um novo paradigma (BRESSER-PEREIRA, 1996) - a Administração Pública Gerencial -, numa ampla e complexa manobra político-institucional que tentou reconstruir o Estado brasileiro em novas e modernas bases, sintonizado com as prementes demandas daquele momento histórico. Em outras palavras, o esforço dirigia-se para “dotar o governo de maior capacidade para tornar efetivos seus propósitos por meio de políticas públicas, e aos cidadãos, maior controle das decisões e das ações do governo”. (CARDOSO, 1998: p.5)

Nesse sentido, para FHC, na condição de um chefe de Estado comprometido com a consolidação da democracia no Brasil, os movimentos reformistas empreendidos pelo seu governo deveriam estar em fina sintonia com o comprometimento democrático sem se descuidar das preocupações com o alargamento da cidadania, formatando assim o Estado que ele defende como sendo o “Estado necessário” aos novos tempos:

Fazem-se reformas para colocar o Estado no diapasão do tempo: para conviver com uma sociedade mais informada, que toma crescentemente as contas do governo; com uma economia mais dinâmica e empresarial, que requer um Estado mais competente para ser estimulada e, tanto quanto necessário, orientada; e com uma cidadania mais ativa e solidária, que deseja não apenas usufruir de seus direitos, mas encontrar espaços públicos nos quais possa exercer esses direitos. (CARDOSO, 1998. p.11)

---

<sup>44</sup> É importante mencionar também a passagem de Bresser Pereira (1963 a 1994) pelo setor privado, tendo ocupado o cargo de segundo executivo da empresa no Grupo Pão de Açúcar, liderado pelo empresário Abílio Diniz. (BRESSER-PEREIRA, 2004: p.518-519)

<sup>45</sup> Esta seção não pretende explorar a agenda reformista praticada nos Governos FHC (1995 – 2002), pois nosso escopo analítico é restrito à análise do papel de Bresser Pereira como o empreendedor da Reforma Gerencial de 1995. Aqui, faremos somente uma análise curta, enfatizando apenas que a Reforma do Estado era uma prioridade para FHC. Para um estudo aprofundado sobre as reformas desse período, ver Abrucio e Loureiro (2002), Cardoso (2006) e especialmente a coletânea organizada por D’Incao e Martins (2010).

Enfim, para além da redemocratização do país e da participação ativa da sociedade civil, é nítido que um dos principais desafios atuais dos Estados que tiveram suas trajetórias históricas manchadas pelos vícios do patrimonialismo e do clientelismo, é buscar uma solução na necessária e urgente Reforma do aparelho de Estado capaz de equacionar velhas demandas modernizantes de modo a alavancar o desenvolvimento nacional, como defende Schwartzman:

O problema crucial dos Estados contemporâneos de origem burocrático-patrimonial é de como fazer a transição de uma estrutura ineficiente, pesada e embebida por um sistema de valores ultrapassado e conservador, para uma estrutura ágil, moderna e capaz de levar a efeito, finalmente, a passagem do subdesenvolvimento e atraso ao desenvolvimento e justiça. (1982: p. 10)

É justamente essa transição de um modelo rígido e de feições burocráticas para uma nova burocracia mais flexível, leve, descentralizada, e dotada de mecanismos regulatórios e também de transparência, plenamente adaptada aos novos tempos que FHC buscou promover com as medidas da Reforma do Estado. Nas palavras de Cardoso:

A Reforma do Estado requer também uma reforma da Gestão. Em vez da gestão burocrática, uma gestão algo mais gerencial. Isso requer treinamento da burocracia, carreiras de Estado, flexibilidade nas formas de pagamento e critérios de desempenho [...] Nas sociedades democráticas e de massas como a brasileira crescentemente será, o antigo Estado intervencionista e patrimonialista passou a ser um traje apertado. (1998: p.11)

Todavia, apesar de percebemos que o Presidente tinha também uma visão nítida de que uma Reforma administrativa do Estado era necessária naquele momento, ele não partilhava das ideias do gerencialismo defendido por Bresser Pereira. Dessa maneira, no concernente à Gestão Pública, a visão inicial de FHC apoiava-se na crença de que o “essencial” do Estado já funcionava a contento - a área econômica -, de que os Estados estavam alterando seu perfil de atuação e a descentralização crescia (menos executores diretos e mais reguladores, a partir de privatizações) e de que o único modelo institucional diferenciador deveria ser o das empresas públicas, e já o era. (MARTINS, 2002)

Esta leitura de FHC significou duas coisas fundamentais: políticas ativas de gestão pública não estavam em questão; e a coordenação central de governo seria

exercida por estruturas centrais (Secretaria-Geral da Presidência, Casa Civil e Ministério da Fazenda). Esses elementos foram absolutamente decisivos, do ponto de vista político-institucional, para o “esvaziamento” do MARE e o conseqüente reforço da dependência do “poder das ideias” como instrumento fundamental para fazer avançar a proposta da Reforma Gerencial a partir da persuasão de públicos estratégicos, única saída viável para superar os obstáculos estruturais que aquele contexto impunha. (GAETANI, 2000; 2002; FERREIRA COSTA, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2010a; MARTINS, 2002; 2003)

Nessa linha, Cardoso esclarece sobre a natureza da proposta da Reforma do Estado de seu governo, reforçando a distinção entre o “Estado mínimo” e a proposta bresseriana de Administração Pública Gerencial, explicitando que havia a compreensão, no início do governo (mas não a aceitação completa, que só veio depois e dependeu de outros fatores) por parte do chefe do Executivo federal sobre a dimensão e as ideias centrais das alterações no aparelho de Estado que Bresser Pereira propôs:

A Reforma exigida pelas circunstâncias quando chegamos ao Palácio do Planalto era de natureza muito distinta do que simplesmente enxugar a máquina pública para obter um Estado mínimo. Eu tinha isso muito claro desde a formação Ministério, ao convidar Luiz Carlos Bresser-Pereira para a pasta da Administração, que denominamos Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A proposta do ministro, logo consubstanciada no Plano Diretor, seguida por um projeto de emenda constitucional enviado ao Congresso em agosto do mesmo ano, procurava reduzir os efeitos negativos da burocratização da máquina pública. Longe de representar o ideal weberiano de burocracia, nossa administração estava permeada do clientelismo da política tradicional e enrijecida pela defesa de interesses da própria corporação de funcionários, com menosprezo do interesse público. O ministro defendia, em lugar da administração burocrática, corporativa e clientelista, o estabelecimento de uma administração empresarial “gerencial”, isto é, pautada por critérios de eficiência, e voltada ao atendimento dos cidadãos, que substituísse a gestão burocrática. (CARDOSO, 2006: p.560)

De fato, a Reforma do Estado não se limitava às questões do funcionalismo. Em seu significado mais amplo, incluía a criação de novos órgãos e instituições, capazes de dar maior racionalidade, agilidade e transparência à máquina pública, bem como maior controle sobre ela. Além de abranger as privatizações, que escapavam do âmbito específico do Ministério. (CARDOSO, 2006: p.561)

Enfim, percebemos que, apesar da Reforma da Administração Pública e as ideias gerenciais não constarem no plano de governo de Fernando Henrique e nem ter constituído uma plataforma de sua campanha (GAETANI, 2002), o Presidente estava plenamente convencido da necessidade de empreender uma agenda reformista em várias áreas do setor público. Com a futura entrada de Bresser no governo, a reforma do aparelho de Estado ganhará novos e inesperados contornos, e o tema entrará na agenda rapidamente a partir de sua ação individual de liderança sustentada pelo MARE.

### **3.4 A indicação de Bresser Pereira para o governo e a criação do MARE**

A chegada de Bresser Pereira ao time ministerial do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso está situada num contexto nebuloso, caracterizado pelo momento sempre delicado – sujeito a pressões políticas e manobras de barganha por nacos de poder - de montagem da equipe ministerial do Presidente eleito. Segundo algumas referências<sup>46</sup> da literatura e de acordo com relatos do próprio ex-ministro, Bresser desejava ocupar o Ministério das Relações Exteriores, porém, devido ao seu “perfil pessoal” e à “razões corporativas” do Itamaraty, esse desejo foi vetado, como sustenta Gaetani:

Bresser Pereira aspired to be Minister of Foreign Affairs but his personal profile as well as political and corporatist reasons blocked his ambitions. He told the president, however, that he would be glad to contribute to his government in a challenging position close to Cardoso, with lots of things to be done like the Secretary of Federal Administration (SAF). (2002: p.3)

Nesse sentido, percebemos na literatura (MARTINS; 2002; CARDOSO, 2006) e no depoimento colhido com Bresser Pereira (2013), que este momento de transição SAF/MARE é assinalado por hesitações, conflitos e incongruências entre os atores políticos envolvidos. Todavia, trata-se de uma passagem bastante importante para a agenda da gestão pública no Brasil na década de 1990, a qual sofreu uma inflexão com a “ida” de Bresser ao MARE, já que supostamente ele entraria no time ministerial para ocupar a direção do Ministério das Relações Exteriores - numa espécie de “prêmio” por ter desempenhado um papel espinhoso na campanha eleitoral - como chegou inclusive a ser noticiado na grande mídia<sup>47</sup> à época:

---

<sup>46</sup> Martins (2002) afirma que, como Bresser era amigo de FHC há décadas e havia sido o tesoureiro da campanha vitoriosa, houve a preferência pelo Itamaraty.

<sup>47</sup> Notícia da Folha de São Paulo, do dia 20 de dezembro de 1994, anuncia que Bresser Pereira vai para o Itamaraty. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/20/brasil/12.html>. Acesso em 07.03.2014.

Ele [FHC] me perguntou o que eu queria, e eu disse esses dois ministérios [MRE ou SAF/MARE]. Isso foi quase já no final da composição ministerial, quando ele já tinha escolhido vários ministros. Depois de falar com o Fernando Henrique, numa determinada manhã, eu acordo, abro o jornal, e a manchete da Folha de São Paulo era “Bresser foi escolhido para ministro do Itamaraty”. O Presidente não havia me dito nada. Aí eu telefonei para ele, e ele me disse “Não é bem assim, não tem nada definido ainda”. **E depois ficou claro que ele tinha desistido. Então aconteceu alguma coisa lá que levou o Fernando Henrique a desistir de me convidar para o Itamaraty, porque a Folha não deu essa notícia à toa.** Mas ficou a outra interpretação – que eu fui “acomodado” no MARE. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Ainda, verificamos na literatura outra versão para o suposto “veto” ao nome de Bresser Pereira para o Itamaraty - a nosso ver menos realista, pois Bresser era próximo de FHC há décadas (MARTINS, 2002) e ocupou o posto de tesoureiro, de alta confiança, na campanha eleitoral - que aponta para razões pessoais de FHC, como demonstra essa passagem, reforçando a ideia de que Bresser foi “acomodado” em outra pasta com bem menos prestígio político e visibilidade:

Bresser Pereira deixou todas as suas atividades para entregar-se por inteiro à pior tarefa que pode haver numa campanha política: busca doações na iniciativa privada para financiar os gastos eleitorais. Vitoriosa a campanha, Luis Carlos pretendeu assumir o Ministério das Relações Exteriores. **Fernando Henrique recusou. Não é de seu feitio admitir que outro intelectual pudesse preencher a contento um cargo que havia ocupado.** Como alternativa, ofereceu-lhe um ministério a ser criado: o da Administração Federal e Reforma do Estado. (ALVES, 2004: p. 480, grifo nosso)

De qualquer maneira, pontuadas essas obscuridades<sup>48</sup> que assinalaram o contexto<sup>49</sup> imediatamente anterior à chegada de Bresser ao MARE, percebemos que sua

---

No outro dia, 21 de dezembro de 1994, aconteceu “algo” que Bresser Pereira descreve na entrevista (2013), e a notícia já era outra, de que “diplomatas se opõem à indicação de Bresser”. Ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/brasil/32.html>. Acesso em 07.03.2014

<sup>48</sup> Considerando o perfil de insulamento burocrático e de um forte *ethos* corporativista que caracteriza os quadros do Itamaraty, é pertinente a versão da Folha de São Paulo, do dia 22 de dezembro de 1994, que afirma que “pressões” tiraram Bresser Pereira da chancelaria. Ver: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/22/brasil/22.html> Acesso em 07.03.2014

<sup>49</sup> Miranda (2010: p. 127-141) elabora uma “cronologia da Reforma Gerencial de 1995”, na qual levanta as principais notícias publicadas no jornal Folha de São Paulo que se referiam à Bresser Pereira e à Reforma, nos anos de 1994 e 1995. A partir desses dados, verificamos que nos dias 20, 21, 22 e 23 de dezembro de 1994, o referido jornal publicou que FHC teria “sofrido pressões para tirá-lo do cargo”. Ainda de acordo com o jornal, “a amigos, Bresser disse haver enfrentado restrição do embaixador Paulo

entrada no governo deu-se, afinal, na "cota pessoal"<sup>50</sup> de FHC, como afirma o ex-presidente:

Nomeei ainda, dentro do que chamei de minha quota pessoal, os ministros da Administração e Reforma do Estado, das Comunicações e o da Comunicação Social. Para a primeira dessas pastas indiquei o antigo companheiro Luiz Carlos Bresser-Pereira, ex-tesoureiro das minhas duas campanhas. (CARDOSO, 2006: p.259)

Ao final da composição política dos ministérios, Bresser disse ao Presidente que gostaria de contribuir com o governo em uma área desafiadora, com muitas coisas a serem organizadas, como a Secretaria de Administração Federal<sup>51</sup> (SAF), que era ligada à Presidência da República. É importante ressaltar que a SAF foi negligenciada<sup>52</sup> nos governos Collor e Itamar e passou por um período de inatividade, o que resultou na ausência de políticas de gestão pública. Logo, era um mero órgão burocrático que não despertava nenhum interesse político devido à ausência de recursos, e a escolha de Bresser para ocupá-la era conveniente e não impunha custos políticos naquele momento ao Presidente. (GAETANI, 2002: p.3).

Assim sendo, Fernando Henrique alocou Bresser numa área de sua afinidade e preferência pessoal, com a elevação de status de uma Secretaria da Presidência da República para um Ministério, por iniciativa<sup>53</sup> própria de FHC, conforme elucida a narrativa de Bresser Pereira:

Recebi um convite do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1994, para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE -, que surgia da transformação, por sua iniciativa, da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Não fui eu quem solicitei a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e

---

Tarso Flecha de Lima e do senador eleito Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)". No final da celeuma, Luis Felipe Lampreia assumiu o Itamaraty e Bresser foi indicado para a SAF, que posteriormente viria a se transformar no MARE.

<sup>50</sup> Abrucio e Loureiro (2004: p.96) também afirmam que Bresser Pereira entrou no governo na "cota" de FHC.

<sup>51</sup> "SAF was a Secretary of State linked to the Presidency which had been neglected under Franco's government who nominated a retired military to head it (Romildo Cahim) after a failed attempt to co-opt a left wing politician for the position." (GAETANI, 2002: p.3)

<sup>52</sup> Gaetani (2002) e Abrucio (2007) assinalam o desastre que representou o governo Collor em termos de políticas públicas para a gestão, o que contribuiu sobremaneira para reforçar a insignificância da pasta.

<sup>53</sup> "Given his extraordinary political capital, Cardoso had a free hand to organize his cabinet. Few weeks before his inauguration, he invited Bresser Pereira, another old friend who had been the coordinator of the fundraising activities of his campaign, to join the government". (GAETANI, 2005: p.252)

à equipe que iria me ajudar, para que enfrentasse a reforma da administração pública e, mais amplamente, do Estado. (2000: p. 58)

Ainda acerca do momento de nomeação de Bresser, e sobre a importância e alcance que o Presidente da República atribuía à sua missão dentro do governo, esclarece Cardoso:

Até poucas horas antes de anunciar a composição do Ministério, passei grudado no telefone com Bresser, que estava em São Paulo e eu em Brasília, discutindo o alcance de sua gestão. Meu desejo era lançar as bases de um novo Estado, mais ágil e competente, que nada tinha a ver com a imagem que as oposições tentaram grudar de um mini-Estado, de corte neoliberal. Bresser, professor da FGV de São Paulo, espírito inovador, deu um empurrão importante na modernização da máquina pública. (2006: p.260)

Dessa maneira, constatamos que a proposta de FHC para Bresser Pereira no MARE estava ligada a um esforço mais amplo de modernização da máquina estatal que o Presidente eleito queria imprimir à sua gestão. Para isso, o perfil pessoal do futuro ministro desempenhou um papel central, uma vez que ele reunia algumas habilidades e experiências específicas, além de pertencer à redes sociais importantes, fatores que o credenciavam para a tarefa de alçar um tema desconhecido à agenda do governo, como argumenta Gaetani:

Los atributos de Bresser Pereira jugaron un papel decisivo en cuanto a impulsar la reforma administrativa hacia la agenda presidencial. Sus antecedentes y sus múltiples habilidades fueron esenciales para su designación en el gobierno. Era un ex-ministro de finanzas y un reputado académico, un importante cuadro del PSDB, el partido de Cardoso, y el jefe financiero de la campaña electoral. También había sido un empresario con experiencia personal en la empresa privada, donde ocupó posiciones administrativas estratégicas. (2000: p.4)

Então, temos aqui um ponto fundamental para compreender o papel de Bresser Pereira na Reforma Gerencial de 1995: sua chegada ao MARE foi uma “solução”, tanto para a “acomodação” dos cargos estratégicos de alto escalão ministerial, quanto para fazer avançar a agenda de reforma administrativa, através da sua retórica persuasiva, conforme explica Gaetani:

Bresser Pereira fue una solución, que llegó junto con una solución organizacional - la creación del MARE. Su retórica persuasiva, su trayectoria política y sus credenciales profesionales convencieron al Presidente y a sus ministros más cercanos de que la reforma administrativa debía integrar el

grupo de reformas estruturales que debían emprenderse. (2000: p.4)

Aqui, percebemos claramente que a função do MARE era crucial, pois o Ministério funcionou como o espaço político-institucional fundamental do empreendedor. Nesse sentido, o *status* de ministro, além de colocar Bresser em uma posição decisória formal, ajudou na estratégia de aumentar a visibilidade da Reforma Gerencial, pois o Ministério foi capaz de subsidiar a sua ação política empreendedora, fornecendo estudos e embasamento técnico, organizacional e operacional, o que forneceu “evidência empírica”<sup>54</sup> para a argumentação de Bresser. (GAETANI, 2002: p.7) Assim, o Ministério da Reforma do Estado era a “plataforma institucional” necessária para a atuação de Bresser Pereira, sustentando o ex-ministro na condição de principal formulador e negociador da Reforma Gerencial, como complementa Gaetani:

La creación del MARE fue la primera consecuencia inmediata de la participación de Bresser Pereira en el gobierno y un requisito para los múltiples papeles que él habría de desempeñar posteriormente. Su designación se acompañó de la creación de una plataforma institucional necesaria para el desempeño de un grupo de roles que incluían la especificación de las políticas habilitantes, la implementación de medidas de gerencia pública y el soporte al empresariado público. El MARE dio cumplimiento a las exigencias requeridas por las acciones gubernamentales en la esfera de la gerencia pública. Al mismo tiempo, **sustentó el desempeño personal de Bresser como formulador de políticas, negociador, decisor y defensor de la reforma.** (GAETANI, 2000: p.4, grifo nosso)

Enfim, é importante salientar a função do MARE no processo de Reforma do Estado e o papel empreendedor de Bresser Pereira nesse contexto, ao chamar para si o debate e demarcar as fronteiras dessa temática também no âmbito acadêmico:

A criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) e a posse de Luiz Carlos Bresser Pereira foram eventos fundamentais para o processo reformista nos anos FHC. Isto porque Bresser Pereira estabeleceu, com seus textos, polêmicas e ações, um novo marco no debate sobre a reforma do Estado, procurando implementar a terceira grande reforma administrativa do século XX, só que agora num contexto democrático. O chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado balizou as discussões e as estratégias reformistas, e tornou-se um documento político essencial. Além

---

<sup>54</sup> “At that time MARE was fully operational and began to generate some initial data that provided empirical evidence to most of Bresser Pereira argumentation”. (GAETANI, 2002: p. 7)

deste texto, Bresser foi responsável pelo maior número de artigos e livros produzidos no período, que tiveram grande impacto na pesquisa acadêmica. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2008: p.21)

Em suma, a chegada inesperada de um intelectual público a um cargo que tinha por objetivo promover a reforma do aparelho de Estado deu contornos inéditos à política de Gestão Pública do primeiro governo FHC, marcando assim um ponto de inflexão importante nos movimentos históricos de Reforma do Estado no Brasil (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010; GAETANI, 2002). Entretanto, devido às fortes limitações do MARE, Bresser Pereira teria que liderar e formular uma proposta consistente capaz de convencer o governo, o congresso e a sociedade sobre sua viabilidade. Para isso, precisaria lançar mão de instrumentos de persuasão e mobilizar apoios estratégicos pelo convencimento de setores sensíveis às causas da sua reforma, atuando como um estrategista defensor de ideias chave para a implantação de um novo modelo de Gestão Pública no Brasil, como exploraremos no Capítulo subsequente.

### **3.5 As limitações institucionais do MARE e os obstáculos intragovernamentais como condicionantes da ação do empreendedor**

O MARE estava claramente fora do núcleo central do governo e sua proposta essencial, a Reforma Gerencial, não figurava na lista de prioridades governamentais. (GAETANI, 2002) Nesse sentido, para contornar esse obstáculo e aumentar a aceitabilidade da Reforma, foi necessária uma medida estratégica fundamental adotada pelo MARE: a adaptação da estratégia da reforma administrativa às ações de ajuste<sup>55</sup> fiscal, procurando demonstrar que a reforma gerencial, sobretudo, traria redução de custos<sup>56</sup> e em alguma medida também colaboraria com a racionalização das finanças públicas federais, 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. (CAPELLA, 2004; ABRUCIO, 1998; FERREIRA COSTA, 2002)

De acordo com a interpretação de Rezende (2002: p.64-65), a Reforma Bresser não era uma proposta dotada de crédito por parte dos atores estratégicos, pois foi

---

<sup>55</sup> Abrucio (1998: p.194) demonstra como a lógica fiscal estava em conflito com a lógica gerencial.

<sup>56</sup> Bresser Pereira (2010a) argumenta que é a partir da tomada de consciência, por parte dos governadores e prefeitos, que a sua reforma traria ganhos fiscais com a eliminação de despesas, que esses atores passam a atuar como aliados da sua causa, facilitando a aceitação da proposta de Bresser também junto ao Governo.

percebida como uma ameaça à estrutura de controle burocrático nas relações entre a administração direta e indireta no governo federal; além disso, ainda segundo a visão desse autor, as mudanças institucionais que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995a) propunha não foram percebidas como mecanismos capazes de produzir impactos de curto prazo no problema do equilíbrio fiscal, prioridade absoluta naquele momento. Assim sendo, torna-se claro que o MARE e a Reforma Bresser encontrariam fortes obstáculos perante os *players* mais poderosos do governo, uma vez que:

Os atores que detinham maior poder decisório do que o MARE no interior da burocracia governamental, como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento, mais especificamente, percebiam a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa, do que ao processo de introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação da *performance*. (REZENDE, 2002: p.65)

Além disso, o MARE estava alicerçado em uma pequena estrutura e dotado de poucos recursos, além de tocar num assunto que pouco interessava à opinião pública e aos políticos em geral (COSTA, 2011). Logo, teria pouco apoio para levar adiante e implementar diretamente as propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, como explica Ferreira Costa:

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. (2002: p.30)

Assim sendo, esses constrangimentos em grande medida obrigaram<sup>57</sup> o ex-ministro da Reforma do Estado a adotar uma postura pró-ativa e a empenhar-se obstinadamente no convencimento e na busca direta por suporte às suas idéias, ações e

---

<sup>57</sup> Acerca das limitações estruturais do MARE, destacam-se as imposições das políticas de ajuste fiscal e a conseqüente predominância decisória da Fazenda e do Planejamento que dominaram o primeiro governo FHC. (FERREIRA COSTA, 2002)

propostas. Assim, a política de reforma da Gestão Pública – e muito menos uma Reforma Gerencial - não são tópicos “naturais” da agenda governamental, demandando esforços maiores para entrar na agenda de prioridades de um governo, como esclarece Gaetani:

Traditionally, the policy of public administration is an implicit one, even if it conditions and pervades all the other policies, once they are implemented, usually through the state apparatus. Given its conflictive character and political sensitivity it is not a natural topic in the national agenda. The ascent of the state reform to the top of the decision-making agenda, under a democratic regime, demands a broader explanation. (2005: p.2)

Logo, percebemos que o fato da Reforma ter acontecido num contexto democrático e de pouca margem de ação direta para o MARE necessariamente demandou a formulação de propostas e o convencimento de alguns setores estratégicos para a obtenção de maior apoio político e institucional, tanto dentro quanto fora do âmbito governamental, tarefas fundamentais que mobilizaram o empreendedor de políticas públicas.

Nesse sentido, o MARE, devido a essas exigências desse contexto e constrangimentos decorrentes da sua própria limitação político-institucional, acabou por transformar-se num “pólo irradiador” de ideias legitimadoras de um novo modelo de Estado (MIRANDA, 2010) que a Reforma Gerencial propunha, o que favoreceu sobremaneira uma onda de debates sobre a burocracia nacional e suas insuficiências, desafios e propostas para Reforma. Então, temos aqui um ponto absolutamente fundamental para este trabalho: o necessário aumento da visibilidade do MARE pela difusão e defesa das principais ideias gerenciais contidas nas propostas reformistas, como fica bastante nítido nesta narrativa:

Naqueles quatro anos, eu e os principais membros da minha equipe nos envolvemos em um grande debate nacional. O MARE era um ministério pequeno, com poder muito limitado, mas nós o transformamos em uma fonte de idéias e espaço de debates. Para isso, além de muitas palestras, escrevi bastante: artigos de jornais, papers e livros; [...] e o MARE e a ENAP passaram a publicar textos para discussão. Eu brincava com minha equipe e, principalmente, com Letícia Schwarz e Vera Petrucci, que estavam mais diretamente envolvidas no trabalho de difusão das ideias e organizaram um dos primeiros livros sobre a Reforma (1999), dizendo, “nosso ministério pode ser pequeno e não ter poder, mas nós transformamos o MARE e a ENAP em uma pequena universidade”. Não era bem verdade, mas indicava o quanto, **naquele momento, o poder do Estado**

**se confundia com o poder das idéias”**. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.198-199, grifo nosso)

É exatamente nesse ponto crucial que se insere o papel empreendedor de Bresser Pereira, pois sua ação empreendedora na defesa de novas idéias para a Administração Pública brasileira e a busca por introduzir inovações fundamentais no aparelho de Estado levando a cabo a política de Reforma Administrativa colocou o MARE no centro de um importante debate político e acadêmico de âmbito nacional e internacional, algo inédito na história da Administração Pública no Brasil. (GAETANI, 2000; 2002; BRESSER-PEREIRA, 2010a; PACHECO, 1999; MIRANDA, 2010)

Desse modo, à frente de um Ministério com reduzido poder de implementação de políticas públicas - porém situado no reino do “poder das idéias”, dinamizado pela “militância de idéias” do empreendedor-, submetido aos imperativos do fiscalismo dominante<sup>58</sup> do primeiro governo FHC e sujeito a fortes conflitos intra-governamentais devido a dificuldades de coordenação<sup>59</sup> com outras figuras centrais do governo, a ação para alçar a agenda reformista a um patamar superior estava fortemente dependente da atuação pessoal do Ministro para convencer governo, sociedade e congresso sobre a importância e a necessidade da Reforma (MARTINS, 2002).

Enfim, a consequência disso foi que o MARE e seu ministro reformador estavam limitados em muitos aspectos, sendo que a ausência de *enforcement*<sup>60</sup> para dar execução e implementação direta a muitas das propostas contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995a) forjou uma dependência crítica de vários instrumentos de persuasão e convencimento por parte do ex-ministro da Reforma do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2010a; 2000) Logo, o “poder das ideias” era crucial para dar sustentação à Reforma Gerencial, o que acabou deslocando o MARE da função de um ministério “tradicional” na direção de um pólo irradiador de debates públicos

---

<sup>58</sup> Segundo Gaetani (1998: p.3): “[...] the central concerns were related to the policy of structural adjustment and the macro-stabilisation process. Issues related to the design of state structures were diluted in the economic rhetoric”.

<sup>59</sup> Para uma visão mais completa sobre a coordenação intra-governamental do processo de reformas administrativas dos governos FHC, ver Ferreira Costa (2002), Rezende (2002; 2004) e Martins (2002; 2003).

<sup>60</sup> Derivado do uso extensivo no Direito, o conceito de *enforcement* ganhou larga utilização em diferentes áreas da Administração Pública como sinônimo de aplicação e execução de leis ou normas de caráter vinculatório. Fiel à etimologia, que se associa a forçar ou a impor mediante algum tipo de força ou pressão, o conceito remete à ideia de força da lei, mas também, de modo mais amplo, ao esforço para que determinadas decisões sejam cumpridas. Associam-se assim a sanção e a coerção. Definição do Dicionário de Políticas Públicas, disponível em <http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbetes/92> Acesso em 31.01.2014

sobre a função do Estado. Essa “ampliação de funções” para tentar superar sua limitação inerente acabou por aproximar suas atividades do antigo ministério reformador das de um *think tank*, através do protagonismo de Bresser Pereira que passou atuar na fronteira entre um formulador e defensor de ideias e um ministro “comum”:

**Com as novas ideias eu transformei um ministério pequeno, uma secretaria da Presidência, num *think tank*. O MARE era um *think tank*. Eu sou um acadêmico por vocação, e um político por obrigação [para com o país].** Quando eu estive no Governo Montoro e no Ministério da Fazenda, eu estava dirigindo coisas muito grandes, e eu não tinha outra coisa para fazer a não ser dirigir aquelas máquinas grandes, que não tinham nada a ver diretamente com a minha atividade intelectual. Quando eu me vejo no MARE, eu tinha um ministério mínimo, um orçamento mínimo, um único órgão que era a ENAP (que é uma escola). Resultado: ali eu juntei a atividade política com a atividade acadêmica, e transformei o MARE num *centro de pensamento*, não apenas porque eu trouxe pessoas que me ajudavam a pensar a Reforma, mas também porque eu chamei outras pessoas para discuti-la, que não eram funcionários do Estado. Então foi realmente um *think tank*. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

A esse respeito, é bastante pertinente a observação de Ferreira Costa, que destaca as habilidades pessoais de Bresser Pereira e sua liderança como fatores essenciais para amenizar as restrições do Ministério reformador:

**Apenas a competência e o dinamismo de Bresser Pereira permitiram superar, temporariamente, os limites impostos pela situação marginal do MARE e da reforma administrativa dentro do governo.** Ao longo de todo o ano de 1995, Bresser lutou para incorporar a reforma entre as prioridades da agenda, promovendo seminários internacionais, debatendo, escrevendo ou dando entrevistas. Em sua estratégia argumentativa, a reforma administrativa seria um elemento essencial de mediação entre o ajuste fiscal e o novo modelo de desenvolvimento econômico, baseado num aparelho de Estado reestruturado, ágil, flexível, capaz de articular desenvolvimento econômico e social, mercado e sociedade civil. (2002: p.30, grifo nosso)

Nesse sentido, para além da insuficiência evidente do MARE enquanto principal instituição governamental responsável pela Reforma, devido às razões já apontadas, os grandes obstáculos que Bresser Pereira enfrentou com a defesa da Reforma Gerencial presentes no âmbito intragovernamental foram fundamentais para compreender o seu papel como um empreendedor de políticas públicas.

Assim sendo, a mais óbvia e intransponível barreira era a resistência natural do Ministro da Fazenda<sup>61</sup> e da equipe econômica, que estava à frente de um rigoroso processo de ajuste<sup>62</sup> fiscal e era apegado a políticas restritivas, além de não acreditar na viabilidade das ideias gerenciais defendidas pelo Ministro da Reforma do Estado. Desse modo, segundo o depoimento de um ex-servidor do MARE, os economistas do alto escalão eram hegemônicos e “encantaram e dominaram FHC”:

He [the minister of finance] didn't believe in managerial reform—at all. For him that was rhetoric; that was not serious. All that mattered was fiscal adjustment. So they were against the reform. That was the first issue, first big obstacle. Well, abroad—in the United Kingdom, Australia, etc.—a lot of public management reform happened for the sake of the fiscal adjustment, but our economists didn't see it that way. The potential to gain efficiency and to improve public services, to cost less, to work better—they didn't see it that way at all. And they dominated the president, because the president was all the time enchanted with his economic team. That was the first big obstacle. (MARTINS, 2010: p.7)

Além das dificuldades representadas pela Fazenda, havia também uma importante diferença de visão em relação aos objetivos e alcance da Reforma Gerencial na Casa Civil, chefiada por Clóvis Carvalho:

Clovis Carvalho shared a very different vision about managerial reform. He came from the private sector—he was an executive—and to make some betterment of the public management, he had a microvision. Public-service improvement is at the micro level—remodeling, revising processes, at the level of the instruments, the managerial instruments, like project management, like process reviewing. He didn't have a macro perspective, as Bresser had figured out—like the state and sectors of the state, different institutional levels. (MARTINS, 2010: p.7)

De fato, Bresser Pereira corrobora com essa impressão acerca de como o perfil e a mentalidade do chefe da Casa Civil se chocavam<sup>63</sup> com as ideias gerenciais propostas

---

<sup>61</sup> O Ministro da Fazenda era Pedro Malan, que permaneceu à frente da Fazenda durante os dois mandatos de FHC (1995 – 2002). Para uma leitura mais aprofundada sobre o Plano Real e o processo de ajuste fiscal dele decorrente, bem como sua influência crucial no desenrolar dos processos político-econômicos do período pós-redemocratização, ver o trabalho de Ianoni (2009).

<sup>62</sup> O ajuste fiscal era absolutamente prioritário para a estabilização macro econômica e essencial para os objetivos do Governo. (REZENDE, 2002, 2004; FERREIRA COSTA, 2002).

<sup>63</sup> Para Gaetani (2005: p.267), a disputa com Carvalho era pessoal e baseada em “disputadas de território”, ao passo que as contendas de Bresser com Jorge eram ideológicas e motivadas por diferenças de ponto de vista em relação à política pública de gestão.

na Reforma. Ainda que Carvalho<sup>64</sup> fosse a favor da Reforma, defendia uma abordagem bem menos ousada do que a contemplada com as inovações do Plano Diretor:

O Clóvis Carvalho era um engenheiro favorável à Reforma, mas crente que a reforma se fazia simplesmente mudando a cabeça dos servidores públicos, transformando os servidores públicos em gestores públicos modernos através de educação, através do aprendizado, por exemplo, com gurus de administração de empresas. Ora, a Reforma Gerencial de 1995 foi e é uma reforma política, foi a reforma de um órgão fundamental da sociedade que é o Estado, especificamente do aparelho ou organização do Estado. Foi uma reforma envolvendo servidores públicos que têm muito mais uma relação com a política do que com a administração de empresas; é outro mundo. Foi e é uma reforma que só pode avançar com a mudança de leis e políticas públicas. Ele tinha muita dificuldade em entender isso. (Entrevista, 2013)

Além disso, havia também a resistência de outra importante figura política do alto escalão ministerial, Eduardo Jorge<sup>65</sup>, que, por apresentar uma visão de governo filiada à corrente burocrática da Gestão Pública e por desacreditar na viabilidade das ideias gerenciais, representou um freio às pretensões reformistas de Bresser Pereira:

The other very powerful minister inside the presidency was Eduardo Jorge. He was responsible for the political negotiations. He was a Ph.D. in Public Administration, from Maxwell School, Syracuse. He had a square mind; he had a very narrow vision. He was a traditional bureaucrat. He didn't believe in all this talk and evidence about post-bureaucratic administration. He said no, the bureaucratic model is all right—it is not exhausted; it should somehow be strengthened. This Bresser-Pereira talk about the post-bureaucratic is not serious. These are things are from the academic point of view. So Bresser was isolated. (MARTINS, 2010: p.7-8)

Então, as reações adversas e óbices dentro do Governo dificultaram o avanço da proposta gerencial de Bresser Pereira e forçaram em grande medida a necessidade de

---

<sup>64</sup> Gaetani (2002: p.4) aponta outro fator importante na relação entre Bresser e Carvalho: o acesso direto a FHC, sempre mediado pela Casa Civil, que era um obstáculo considerável: “Jurisdiction disputes as well as disputes over Cardoso’s ears would mark their coexistence for the next four years.”

<sup>65</sup> Eduardo Jorge era Secretário da Presidência e foi um assessor próximo de FHC durante seu mandato de senador na década de 1980. Além disso, trabalhou com FHC durante a Assembléia Nacional Constituinte em 1988, tendo participado das discussões relativas ao capítulo da Administração Pública da nova Constituição. Na sua visão pessoal, o governo não precisava de mudanças constitucionais para promover reformas administrativas. Segundo esta interpretação, Jorge era um “obstáculo ideológico” devido às suas crenças derivadas da participação na Constituinte. (GAETANI, 2005: p.261-267)

um esforço concentrado e permanente de convencimento e persuasão de vários públicos, como explicita um ex-assessor especial do ministro reformador:

We suffered opposition from key advisers in the executive, legislative, and civil servants organizations. And I would say, the most important opposition to the reform was from the Presidency of the Republic, among its staff. Most of our projects faced lots of difficulty to be understood and accepted by the inner staff of the President. And this was not for ideological or even technical reasons. In fact, I think, this could be explained as obstacles in the relationship between ministers. The federal government is quite fragmented, so we had to invest lots of time persuading the other ministers and even the Presidency of the Republic to accept the ideas and enforce the innovations. This was not for ideological differences, but mostly because the ministers disputed among themselves for jurisdictions and recognition. So I think we had problems of this kind. (FERNANDES, 2010: p.7)

Em suma, além do fato de que FHC tinha claro quem eram seus conselheiros para assuntos de Gestão Pública, havia uma aura de desconfiança e ceticismo dentro do Governo acerca das ideias da Reforma Gerencial, inclusive em relação à postura vacilante do Presidente Fernando Henrique, que não enxergava solidez suficiente na proposta de Bresser e chegou pessoalmente a sondar o possível impacto das ideias do gerencialismo, como sustenta Martins:

Sobretudo para FHC, os conselheiros em administração pública de seu governo eram Eduardo Jorge e Clóvis Carvalho. Há claros sinais de que FHC desdenhou da proposta de Bresser, mas pagou para ver, embora de forma desconfiada (há pelo menos um caso de **sondagem direta de FHC a um notório especialista em gestão, sobre as idéias de Bresser**) e sob a vigilância atenta de seus ministros mais próximos. Em suma, visões pragmáticas, conservadoras e reducionistas predominavam no caldeirão governamental. O caldo era francamente desfavorável a novas culturas. (MARTINS, 2003: p.160, grifo nosso)

Dessa maneira, percebemos que havia fortes resistências no núcleo duro do governo no que tange à proposta gerencial de Bresser, fato que propiciou um terreno fértil para a atuação de um empreendedor de políticas públicas sob circunstâncias adversas. Além de todas essas resistências já discutidas, merecem atenção outros elementos que ajudam a compreender a limitação de Bresser Pereira no MARE e a necessidade de sua ação empreendedora: os antecedentes ruins herdados de sua breve

participação na Administração Sarney, à frente do Ministério da Fazenda, que deixaram pendências jurídicas e ações judiciais contra a União, devido às consequências negativas das políticas econômicas praticadas naquele momento, o que teria acarretado para Bresser um “problema de reputação”, dando margem para que suas ações fossem interpretadas como alguma espécie nociva de “voluntarismo”, como demonstra Gaetani:

There was also a reputation problem. One of Bresser Pereira’s legacies when he left the Finance Ministry was a juridical claim related with the indexation of wages when he launched a failed stabilization plan. A large number of employees appealed to the judiciary system to recover those losses and later won the cause. As a result, people tended to consider Bresser Pereira as a potential liability because of his tendency to allow his voluntarism prevail over his judgment capacity. (2002: p.4)

Nesse sentido, ainda sobre os “negativismos” que pesavam contra Bresser naquele momento, Gaetani (2002) aponta outro fator relevante, argumentando que ele seria uma “potencial ameaça” ao time econômico, por já ter ocupado a pasta da Fazenda e por ser um economista polêmico com ideias próprias<sup>66</sup> sobre os rumos da gestão econômica, além de ser próximo ao Presidente. Então, o ex-ministro da Reforma do Estado estaria “condenado a sofrer dificuldades”, como expressa Gaetani:

Later it would become clear that the shadow of the ex-Finance Minister was a threat to the economic team since the very start of Cardoso’s presidency. Bresser Pereira was condemned to face difficulties not only because of his state reform mandate but because of the threat he represented to the economic team in terms of the political economy debate within the government, irrespective of whether he meant to join it or not. As a personal appointee of the president (and given his previous background) he could always become a political and economic alternative. (2002: p.3-4)

Portanto, como consequência das desconfianças e negativismos oriundos dos explicitados antecedentes de Bresser Pereira, tínhamos claramente uma “não cooperação de atores estratégicos” (REZENDE, 2002) para com os objetivos centrais da Reforma bresseriana, especialmente quanto às mudanças institucionais propostas para o aparelho de Estado, o que corrobora nosso argumento central da necessidade de uma ação empreendedora e persuasiva encontrada na liderança política e intelectual de Bresser Pereira. Acerca disso, é bastante elucidativo um depoimento de um diretor do MARE:

---

<sup>66</sup> Martins (2002) afirma que Bresser possuía um temperamento “desconfiadamente experimentalista”, um fator que também pesava contra a sua credibilidade de ministro reformador.

(...) A Fazenda e o Planejamento e Orçamento são excelentes parceiros quando o MARE se volta para as questões de redução e controle dos gastos com o governo. Entretanto, estes se tornam muito reativos à reforma quando se trata de um novo desenho institucional para o Estado brasileiro. Eles não apóiam a mudança institucional porque eles pensam que esta irá quebrar com a lógica de controle e poder na burocracia federal. Eles têm uma percepção bastante estreita sobre a reforma, e pouco interesse em questões voltadas para uma melhor gestão e melhor *performance* no Estado brasileiro. Por esta razão eles não se interessam por mudanças institucionais, e apóiam com mais intensidade aquelas partes da política de reforma que estão mais associadas à lógica da contabilidade e do controle. (Diretor, Secretaria da Reforma do Estado, Entrevista Pessoal) (REZENDE, 2002: p.65)

Em suma, a reforma do aparelho de Estado estava limitada, uma vez que prevaleceu a lógica econômica, sendo o aspecto econômico, financeiro e fiscal sobreposto aos demais tópicos da agenda reformista. Assim, predominou a visão economicista dentro do governo e as demandas da reforma administrativa ficaram atreladas às prioridades da Fazenda e do Planejamento, o que resultou em um “engessamento” da reforma. Além disso, havia resistências políticas à implantação de um novo modelo administrativo mais aberto e transparente, somadas às hesitações existentes dentro do próprio Governo:

O entendimento da proposta Bresser depende da análise de um aspecto que conformou o debate e a luta política nos anos FHC. Trata-se da prevalência da equipe econômica e de seu pensamento na lógica do governo Fernando Henrique. Obviamente que o sucesso inicial da estabilização monetária possibilitou um avanço na discussão reformista, afora ter incluído demandas importantes de transformação do Estado, como a agenda previdenciária. Ademais, não havia uma incompatibilidade natural entre o ajuste fiscal e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O que houve, contudo, foi uma subordinação do segundo em relação ao primeiro. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2008: p.22)

Enfim, buscamos descrever nessa seção como o contexto restritivo caracterizado pela resistência do núcleo central do Governo e pelas limitações institucionais do MARE “sufocou” as propostas construtivas que o MARE apresentou para a administração pública brasileira. Esses obstáculos levaram à adoção de uma estratégia que aumentou o grau de visibilidade da reforma, uma vez que o MARE tinha pouco poder e dependia exclusivamente de sua capacidade de convencimento, sendo essa

insuficiência a causa das dificuldades de implementação das diretrizes reformistas, como arremata Bresser Pereira em entrevista a Rezende:

**A persuasão foi a principal arma. 80% é persuasão numa reforma sem poder e 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. (2004: p.73, grifo nosso)

Então, diante dessas circunstâncias adversas, o então ministro Bresser Pereira e sua equipe precisaram promover e divulgar as novas ideias gerenciais ao máximo, seja pela publicação de artigos acadêmicos, em jornais, de livros, seja pela realização de palestras e seminários, além da atuação direta e articulação do ex-ministro em arenas políticas fundamentais para a difusão destas ideias. (BRESSER-PEREIRA, 2010a, MIRANDA, 2010; CAPELLA, 2004; 2010; KINGDON, 2003) É precisamente neste contexto crítico que é necessária a ação decidida de um empreendedor de políticas públicas, capaz de persuadir, articular e conquistar apoios estratégicos para as suas propostas. Isto é o que analisaremos no próximo capítulo, focalizando a ação de Bresser Pereira em alguns âmbitos específicos para demonstrar o seu papel de empreendedor da Reforma Gerencial brasileira.

#### **Capítulo 4. Um empreendedor de políticas públicas em ação: o papel de Bresser Pereira e a formulação, defesa e difusão das ideias da Reforma Gerencial brasileira**

##### **Introdução**

Este capítulo tem entre seus objetivos principais averiguar quais as origens das ideias que inspiraram o ex-ministro Bresser Pereira a empreender a Reforma da Gestão Pública de 1995, avaliando como e a partir de quais estratégias Bresser atuou para investigar e aproveitar boas ideias e práticas internacionais exitosas em matéria de Reforma do Estado, especialmente na Grã Bretanha, país que foi a principal referência para a experiência reformista brasileira. Ademais, analisaremos o contexto em que foi formulado o Plano Diretor, a síntese das ideias e os objetivos da Reforma Gerencial.

Além disso, analisar o perfil e o papel da competente equipe que Bresser recrutou no MARE para subsidiar suas ações e minimizar a fragilidade do ministério reformador é outro objetivo central, uma vez que o trânsito em várias redes sociais e a constituição de grupos para cooperar com seus objetivos é precisamente uma das funções mais importantes dos empreendedores de políticas públicas.

Ainda, destacaremos a centralidade que Bresser atribuiu aos debates e a sua participação pessoal em seminários e conferências que realizou pelo Brasil e no exterior, atuando simultaneamente em várias frentes para diminuir as resistências contra suas ideias e disseminar os conceitos e propostas básicas sobre o que pretendia com a Reforma da Administração Pública, buscando sensibilizar e convencer alguns públicos estratégicos específicos que seriam afetados pelo Plano Diretor e pela Emenda Constitucional.

Por fim, demonstraremos em que medida sua ação transcendeu fronteiras e seu papel de difusor de inovações e disseminador das ideias sobre a Reforma Gerencial foi além do âmbito nacional, ao “transbordar” em direção a algumas instituições internacionais relevantes no debate sobre a Reforma do Estado nos anos 1990.

#### **4.2 Bresser Pereira como o articulador e difusor de novas ideias para a Gestão Pública**

Durante a década de 1990, a chamada “Nova Gestão Pública” influenciou muitos países nos processos de Reforma administrativa, sendo a Grã Bretanha e a Nova Zelândia, juntamente com os EUA, alguns modelos<sup>67</sup> paradigmáticos que orientaram e inspiraram outros países na direção dessas mudanças no setor público:

Os países em que essa revolução [gerencial] foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente no nível dos municípios e condados - revolução que o livro de Osborne e Gaebler, Reinventando o Governo (1992) descreverá de forma tão expressiva. É a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. (BRESSER-PEREIRA, 1996: p.5)

Nesse contexto, Gaetani (2002: p.1) entende que, quando se iniciou o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995), países desenvolvidos já testavam ideias

---

<sup>67</sup> Em Bresser Pereira (1998a; 2000), o autor analisa o caso das reformas gerenciais em alguns outros países desenvolvidos.

da *New Public Management (NPM)*<sup>68</sup>, mas no Brasil não havia nem sinal de que uma reforma baseada nesses fundamentos pudesse ocorrer porque, dentre outros fatores, a comunidade acadêmica brasileira no campo da administração pública era fraca – e, portanto, incapaz de promover um debate público aprofundado sobre o assunto - e ainda havia um desconhecimento generalizado sobre as experiências de reformas gerenciais que estavam ocorrendo internacionalmente. Ademais, os principais organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), abordavam a temática da Reforma do Estado sob a perspectiva tradicional da administração pública burocrática.

Nessa conjuntura, ao ser indicado para a direção do MARE, Bresser Pereira demonstrou grande interesse pelas experiências de Reforma do aparelho do Estado realizadas em outros países e passou a analisá-las para formular uma proposta de adaptação dos modelos gerenciais estrangeiros ao contexto brasileiro, uma vez que o ex-ministro não possuía informações suficientes e precisaria de maior embasamento – prático e de idéias - para poder fundamentar suas propostas para o Ministério reformador: (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998a; 2000; 2010a)

A partir do diagnóstico de que a burocracia pública brasileira era altamente ineficiente, continha distorções fiscais e ainda estava impregnada de algumas práticas patrimonialistas e corporativistas, Bresser propôs uma ampla reforma para implantar o que denominou de Administração Pública Gerencial. Os princípios orientadores contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado pelo MARE em 1995, inspiravam-se nas principais ideias difundidas nos debates sobre a Nova Gestão Pública, em curso em vários países desenvolvidos, especialmente na Inglaterra, e seus pilares eram: flexibilidade, orientação para resultados, administração voltada para o cidadão e *accountability*/controle social. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004: p. 92)

Dessa maneira, o ex-ministro resolveu viajar para conhecer a experiência norte-americana, uma vez que uma de suas poucas referências era o famoso livro de Osborne e Gaebler, que analisava as mudanças gerenciais por que passavam o governo dos EUA, mas, devido a um encontro pessoal em Brasília com um desses teóricos, ele muda de idéia e resolve que teria outro destino, conforme demonstra este depoimento:

---

<sup>68</sup>“A administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*) é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.” (SECCHI, 2009: p. 354)

Eu fui para o governo [FHC] com as ideias do “Reinventando o Governo” e da organização social (que não tinha ainda esse nome), mas **eu só completei as minhas ideias, só consegui montar o meu modelo da Reforma, de qual deve ser a organização do Estado moderno, quando eu decidi viajar** para conhecer melhor o sistema americano. Mas por sorte, soube que o Osborne estava em Brasília, e o convidei para almoçar (foi a única vez que o vi na vida). Aí eu disse que estava interessado em ir aos EUA, e ele me disse que achava melhor que eu fosse à Grã-Bretanha ou à Nova Zelândia. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Assim, era evidente que o ministro, no momento em que assume o MARE, não tinha conhecimento denso sobre as novas ideias gerenciais que viriam a balizar seu projeto reformista, ainda que já possuísse razoável experiência na administração pública e na academia. Então, para aprofundar seus referenciais intelectuais e empíricos sobre o assunto, seguindo o conselho de Osborne, ele viaja à Grã Bretanha em abril de 1995, país de onde virá sua principal inspiração intelectual para a concepção do seu modelo de Reforma do aparelho do Estado, como ele mesmo sentenciou: “Não aprendi a reforma gerencial com o Banco Mundial e Washington, mas a aprendi com Londres e o governo britânico”. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.197)

Logo, era preciso buscar as novas ideias a partir de uma experiência internacional bem sucedida no campo da Reforma Gerencial, e é precisamente esta ponte entre Brasil e Grã Bretanha que Bresser Pereira vai construir ao estabelecer contato pessoal direto com as práticas gerenciais daquele país:

Eu já tinha algumas idéias a respeito [da Reforma da Administração Pública], já que orientara alunos e presidira a comissão que reformulou a pós-graduação em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Conhecia muito bem a administração pública burocrática, conhecia a teoria e a prática da administração de empresas, e tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de ‘gerencial’ através da leitura do livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo*. **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. (BRESSER-PEREIRA, 2000: p.59, grifo nosso)

Em síntese, ao longo de sua trajetória política e intelectual, Bresser estabeleceu relações diretas e foi influenciado por várias importantes referências do mundo do

governo e da academia que lidam com os temas de Administração Pública, tanto no Brasil como no exterior, passando, a partir da iniciativa de viajar para se inteirar da experiência britânica, a freqüentar e a ser um ator ativo do circuito internacional de discussões sobre reformas do setor público, como demonstra Gaetani:

As a fast mover, Bresser Pereira was personally involved in taking stock of the national and international record of the public management issue. He met Beltrão and assimilated his concerns with over-bureaucratization. He met Cintra, who had tried to build up a public policy approach anchored to the Ministry of Planning in the late 1980s. He met Croizier who had made strong criticisms to the over-bureaucratization of the French public administration. He met Osborne, who suggested he pay attention to what was going on in New Zealand and Britain. He visited Britain where he made a first contact with Jenkins, a key operator of the Next Steps Agencies process. He also began to frequent the international public management policy circuit in order to get in touch with different perspectives about public sector reforms. (2005: p. 260-61)

Assim sendo, a movimentação estratégica de Bresser naquele momento deu origem ao estabelecimento de iniciativas de cooperação intergovernamental para a Reforma do Estado no Brasil. Em relação à construção de pontes de cooperação com a Grã Bretanha, temos aqui uma importante atuação direta de Bresser Pereira ao firmar essa parceria e solicitar a ajuda externa do governo britânico, a qual possibilitou a transferência de *know how* e trouxe ao Brasil altos servidores britânicos, os quais estiveram diretamente envolvidos com a reforma gerencial naquele país, para fornecer subsídios ao MARE:

Entre as muitas visitas que fiz em Londres naquele abril de 1995, **a mais importante foi a realizada ao departamento de ajuda externa do governo britânico**. Estávamos solicitando um projeto de assessoria e fomos, naquele dia, apresentá-lo à diretora da consultoria que o governo inglês estava pretendendo contratar para realizar este trabalho no Brasil. Kate Jenkins era uma inglesa bem apessoada vivendo seus 50 anos. Alta servidora pública, ocupara diversas funções importantes, a última tendo sido a de coordenadora do programa *Next Steps*. Em seguida se aposentara, e então se dispunha a assessorar o Brasil, apoiada por seu colega e outro notável intelectual e servidor público aposentado, William Plowden. Estabeleci imediatamente uma boa relação com ela e com a excelente equipe de consultores ingleses que a acompanhou nos três anos seguintes. Nenhum deles era teórico. Eram todos homens e mulheres práticas, que haviam tido experiência recente na reforma gerencial britânica. Foram utilíssimos. (BRESSERT-PEREIRA, 2010a: p.190-191, grifo nosso)

Em uma entrevista mais recente, Bresser confirma esse interesse na cooperação com a Inglaterra, destacando o papel protagonista de Kate Jenkins<sup>69</sup> nesse envolvimento, com quem tratou diretamente a respeito do intercâmbio para a cooperação técnica:

In this visit to England, I asked for assistance from the government because I wanted a group of people that were involved in the reform, in the public management reform in England or in Britain, could help us. They knew that they had people like this. **We got this cooperation. A woman called Kate Jenkins that I met at that time, on that short visit, became the head of this cooperation group.** They were retired civil servants who were now consultants. (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.8, grifo nosso)

Nesse sentido, a busca externa de Bresser por mais *expertise*<sup>70</sup> para fundamentar adequadamente a Reforma do Estado no Brasil é bastante significativa se entendida no contexto da consequência da fragilidade da *policy community* de administração pública no Brasil, o que resulta também na necessidade de cooperação com outros atores do processo de produção de políticas públicas, e foi claramente perseguida pelo ex-ministro como um importante subsídio para a sua estratégia de formulação da Reforma administrativa:

Altos burocratas de outros países e consultores, por outro lado, formavam comunidades bem mais integradas, disponibilizando soluções que foram efetivamente incorporadas à proposta brasileira de reforma da administração pública. Grandes consultorias internacionais também estiveram presentes em vários países empenhados na adoção do modelo gerencial. (CAPELLA, 2004: p. 194)

Assim, notamos que a partir da ação internacional de Bresser Pereira, ao sair a campo e viajar para conhecer diretamente as experiências gerenciais em andamento em alguns países europeus, o MARE estabeleceu importantes programas de cooperação técnica internacional com a Grã Bretanha e também com a França<sup>71</sup>. (PACHECO, 1999)

---

<sup>69</sup> Jenkins foi responsável, na Inglaterra, pelo Programa Next Steps. Para mais detalhes sobre este programa e sobre o papel dela na reforma inglesa, consultar Bresser Pereira e Spink (2005).

<sup>70</sup> Neste ponto, é importante mencionar a distinção de trajetórias do Brasil e de países desenvolvidos no que tange às práticas de reforma gerencial: “Al contrario de los regímenes de Westminster, que aprendieron directamente de su experiencia y con un cierto nivel de efectos de contagio, el Brasil procuró conceptualizar y efectuar el cambio de la política de gestión pública bajo la influencia de las prácticas internacionales exitosas.” (GAETANI, 2000: p.8)

<sup>71</sup> Não foi possível encontrar fontes de dados sobre a cooperação do MARE com a França em matéria de Reforma do Estado, sendo conhecido apenas o texto de Pacheco (1999) que faz menção direta àquela parceria internacional, mas não fornece maiores aprofundamentos acerca do assunto. Este certamente é um ponto que merece desenvolvimento posterior, para mensurar em que grau a Reforma brasileira foi

Nesse ponto, é válido ressaltar que a ação de Bresser no sentido de estabelecer cooperação para a Reforma do Estado significou uma relevante troca de experiências de técnicas inovadoras em gestão pública de modo a melhorar o processo reformista no Brasil a partir da observação e intercâmbio de conceitos e práticas, e não uma mera “importação” automática de ideias gerenciais como muitos de seus críticos<sup>72</sup> sustentam:

O MARE mantém um importante programa de cooperação com a Grã Bretanha desde 1995. Isso, no entanto, não permite argumentar que por meio da cooperação as ideias estejam sendo copiadas. Paralelamente, o MARE também desenvolve atividades de cooperação bilateral com a França, especialmente nos temas referentes à estruturação de carreiras e à capacitação permanente de funcionários, além de temas referentes a direito administrativo. Isso mostra uma postura de abertura à contribuição de outros países, onde houver experiência sólida e consistente, que não pode ser confundida com processos de assimilação acrítica das idéias advindas dessas oportunidades de cooperação. (PACHECO, 1999: p.108)

Nesta direção, Bresser detalha um pouco mais as razões pelas quais suas iniciativas de buscar conhecimento de boas práticas externas não podem ser consideradas “cópia” das experiências internacionais de Reforma do Estado:

O modelo brasileiro de reforma que desenvolvi não foi uma cópia do britânico, porque não havia na época nenhuma conceituação geral e sistemática como aquela que orientou a reforma gerencial de 1995. Ao visitar as organizações do Estado britânico eu não parava de pensar como aquelas experiências poderiam ser aproveitadas no Brasil. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.191)

Nesse contexto, em meio ao processo de construção da estratégia geral da reforma administrativa, fortemente permeado pela influência das ideias, viagens e práticas internacionais nas quais Bresser se inspirou, temos a origem do principal documento norteador do empreendimento reformista que, além de servir como base essencial da política de gestão pública a ser formulada, também balizava as conferências que o ex-ministro realizou disseminando as principais ideias da reforma: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Nesta passagem, o ex-ministro aponta

---

influenciada pela experiência francesa, ainda que Bresser Pereira deixe explícito que “aprendeu sobre a Reforma Gerencial com a Grã Bretanha” e que “também tive uma cooperação com os franceses, mas eles não ajudaram em grande coisa, pois naquela época eles estavam bem mais atrasados do que nós na reforma gerencial”. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

<sup>72</sup> Ver principalmente Paula (2005).

alguns nomes importantes de assessores que colaboraram para a confecção do Plano, ressaltando sua relevância e a necessidade que existiu de fundamentá-lo em informações e dados seguros:

O grande documento da reforma gerencial de 1995 foi o Plano Diretor. Decidi elaborá-lo na minha volta de Santiago de Compostela, usando como base a matriz que lá desenvolvi, e que a partir de então constituía a base das muitas conferências que eu realizava. Para escrever o documento, chamei dois assessores competentes, Caio Marini e Sheila Ribeiro, e forneci a eles o esquema do documento, que deveria começar por um diagnóstico e, em seguida, resumir a proposta de reforma. Pedi também a colaboração de Regina Pacheco e de Marianne Nassuno, esta minha ex-aluna de mestrado em economia, para me ajudarem a pensar e pesquisar dados. A fim de levantar os dados para o diagnóstico, chamei meu ex-orientando de mestrado e doutorado, Nelson Marconi. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.196)

Acerca deste momento inicial de construção do Plano Diretor, fica patente que foi a partir de uma participação em um evento acadêmico que Bresser organizou as principais linhas mestras do futuro documento, fato que evidencia a importância e a distinção de um ministro que também desfrutava da condição de intelectual bem integrado ao cenário científico internacional do campo de Administração Pública:

Pela manhã, sentei-me com Ângela Santana para planejar o que diria. E foi então que desenhei pela primeira vez a mátria teórica da Reforma – uma matriz que, de uma maneira simples e geral, dava conta de toda a reforma”. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.191)

Percebemos neste ponto que as atividades do político e do professor/pesquisador se misturaram para dar origem à elaboração de um sofisticado instrumento de políticas públicas que guiaria todo o processo e a discussão sobre a reforma administrativa no país. Então, é acompanhado por uma assessora do MARE que Bresser esboça o que seria mais tarde conhecido como o principal instrumento teórico que compilou os objetivos e estratégias da reforma administrativa:

Então fui à Grã-Bretanha e passei lá três ou quatro dias visitando várias coisas, e quando saí de lá fui a Santiago de Compostela, onde havia uma reunião de administradores públicos, bem ortodoxa. E lá eu falava no último dia, e então na manhã desse dia, eu sentei com a Ângela Santana e desenhei um quadro [das bolinhas], e apresentei. Foi a primeira vez que eu apresentei aquele modelo que seria o resumo teórico da Reforma. Quando eu cheguei de volta ao Brasil, eu comecei a

fazer o Plano Diretor. Eu já estava envolvido na Reforma Constitucional, mas o Plano Diretor só ficou claro para mim a partir desse momento. Aí eu chamei o Caio Marini e a Sheila Ribeiro para me ajudarem a escrever o Plano Diretor. (BRESSER-PEREIRA, *entrevista*, 2013)

É importante ressaltar que o Plano Diretor foi um valioso instrumento de persuasão utilizado por Bresser, transparecendo na sua defesa o nítido papel de empreendedor assumido pelo ex-ministro:

Bresser Pereira assume claramente o papel de empreendedor, da maneira como Kingdon (2003: p.122) define este ator: um indivíduo cuja característica principal consiste em investir seus recursos, tais como tempo, energia, prestígio e reputação em função de uma ideia. Logo após a publicação do Plano Diretor, o então ministro empenha-se em difundir as ideias presentes no documento, procurando enfatizar as características positivas dos projetos propostos pelo governo. (CAPELLA, 2004: p. 151)

Em suma, o Plano Diretor revelou-se uma ferramenta essencial, uma vez que:

MARE's white paper proved to be an effective advocacy tool. Bresser-Pereira had asked his team to disseminate the paper widely so that its ideas and proposals would reach pivotal audiences. And the strategy paid off as state governors, senior civil servants, and members of the public rallied to his cause. (MAJEED, 2012: p.7)

Então, a partir da publicação do PDRAE, Bresser Pereira se empenhou obstinadamente na disseminação de um rico debate no plano federal e nos estados sobre novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor público. Neste sentido, a existência do Plano Diretor como diretriz geral de mudanças teve um papel estratégico, pois o documento foi essencial para dar um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das boas iniciativas de gestão.

Desse modo, Bresser se apoiou numa ideia mobilizadora: a de uma administração voltada para resultados, ou modelo gerencial, como era chamado à época, dando assim os primeiros impulsos em direção a um “choque cultural” no setor público brasileiro. Graças à ação empreendedora de Bresser e ao suporte qualificado do MARE, os conceitos subjacentes a esta visão foram espalhados por todo o país, e observando as ações de vários governos subnacionais, percebe-se facilmente a influência destas ideias

na ação de gestores públicos e numa série de inovações governamentais nos últimos anos. (ABRUCIO, PEDROTI E PÓ, 2010: p.20-21)

Nesse contexto, outro aspecto essencial no contexto da disseminação das ideias gerencialistas defendidas por Bresser Pereira foi o papel<sup>73</sup> desempenhado pela Escola<sup>74</sup> Nacional de Administração Pública (ENAP). Foi uma instituição que, no contexto da Reforma Gerencial de 1995, foi capaz de subsidiar as ações do MARE a fim de poder amplificar o “poder das ideias” irradiado pelo ministério reformador. Assim, ao incorporar a agenda da Reforma do Estado nos seus estudos, pesquisas e nos cursos de formação de servidores públicos, a função da ENAP tornava-se clara ao vincular-se fortemente à formação e qualificação das novas gerações de burocratas sob a influência das ideias da Nova Gestão Pública:

O papel das escolas de governo tem evoluído no contexto das reformas gerenciais do setor público. Se sua origem foi em geral marcada pelo propósito de formar a futura elite burocrática, tendo como referência os modelos francês e alemão, seu desafio hoje é capacitar os quadros existentes, sobretudo gerenciais e dirigentes, e formar novos profissionais para o setor público que se engajem na superação da cultura burocrática e no exercício dos valores republicanos. (PACHECO, 2002: p.75)

Então, o papel da ENAP na conjuntura de transição do modelo burocrático de gestão pública para o paradigma gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996) foi importante na medida em que contribuiu com novas práticas de educação profissional no setor público, ao mesmo tempo em que ajudava a difundir as propostas para a Reforma do Estado que estavam em pauta naquele momento:

Com o governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, a reforma da administração pública entra na agenda do país. Cria-se o MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo à frente o Ministro Bresser Pereira, que formulou e difundiu as propostas de reforma gerencial, realizando um verdadeiro *aggiornamento* da agenda de reforma do aparelho de Estado. Neste período, a ENAP, vinculada ao MARE, ajudou a formular e difundir as novas proposições para

---

<sup>73</sup> “[...] A escola de governo deve se posicionar como **a escola corporativa de gestão do governo** — o que se traduz por estreito alinhamento às políticas e diretrizes de governo para a melhoria da gestão pública”. (PACHECO, 2002: p. 75, grifo do autor)

<sup>74</sup> A Fundação Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) é uma escola de governo, do Poder Executivo federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais. A ENAP, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi criada em 1986. Informações disponíveis em <http://www.enap.gov.br> Acesso em 05.05.2014.

a reforma do setor público. Adotou o conceito de “educação continuada” e aplicou-o na capacitação de diversos segmentos de funcionários (das áreas administrativas, gerentes operacionais e intermediários), tendo capacitado, entre 1995 e 1999, mais de 72.000 servidores públicos federais — isto significa que em cinco anos, capacitou quase 3 vezes mais funcionários do que nos catorze anos anteriores. Assumiu, em seus cursos, a orientação de preparação para a mudança. (PACHECO, 2000: p.39)

Enfim, temos aqui um valioso instrumento estratégico do qual o ex-ministro lançou mão, uma vez que a Escola serviria como um pólo aglutinador e reprodutor das novas ideias e práticas defendidas por Bresser para a política de gestão pública do governo, sendo essencial que os novos quadros de servidores fossem formados sob a égide do gerencialismo:

Um dos instrumentos que Bresser usou foi a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que revitalizou através da convocação de uma equipe de mulheres recrutada na FGV de São Paulo. Dezenas de milhares de funcionários foram retreinados nos cursos curtos da escola e, com a criação de um curso longo de administradores estatais, passou a formar também quadros para a alta administração. Esses novos gestores públicos são hoje disputados a tapa pelos ministérios. (ALVES, 2004: p.481)

Em suma, a partir da ação externa de Bresser na busca de conhecer e adaptar as novas ideias acerca da reforma da gestão pública que estavam em circulação<sup>75</sup> no mundo, as bases essenciais para a formulação da política de reforma da gestão pública foram estabelecidas, impulsionando mudanças na cultura do setor público no Brasil:

Los vínculos internacionales establecidos en este período desempeñaron un papel importante en términos de aprendizaje. El modelo de cambio de políticas del Reino Unido fue escogido como una fuente de insumos y de diálogo. Los acuerdos y los recursos de la cooperación técnica internacional alimentaron las relaciones entre altos funcionarios brasileños y un equipo de consultores británicos a efectos de difundir las ideas y el discurso de la Nueva Gerencia Pública en la cultura pública brasileña. (GAETANI, 2000: p.8)

---

<sup>75</sup> “The fusion of Bresser Pereira’s ideas and the contacts with the policy proposals that were floating around the world and the stimulating debate with some advisors resulted in a new formulation. The public sector should be split into three areas: those who should remain under state control, those who should go public but not state owned organizations and those which should be privatized.” (GAETANI, 2005: p.262)

Portanto, o MARE tornou-se o epicentro de um processo importante de disseminação de ideias reformadoras para a gestão pública brasileira, sendo o *locus* de fusão da atividade intelectual com a luta política personificada e liderada por Bresser Pereira. Nesse sentido, de acordo com a leitura de Gaetani (2005: p.296), é impossível conceber a Reforma de 1995 sem a “interferência decisiva” do ex-ministro Bresser Pereira. Graças à sua atuação, o debate sobre administração pública tornou-se parte do cenário nacional. Naquele contexto, uma comunidade epistêmica floresceu sob a liderança das atividades do MARE e a disseminação destas novas ideias defendidas por Bresser foi possível também em virtude do papel desempenhado pela ENAP, que propiciou treinamento em larga escala inspirado nos novos conceitos, técnicas e ferramentas adaptadas do ideário da Nova Gestão Pública.

#### **4.3 A equipe ministerial de Bresser Pereira no MARE**

Conforme abordado no Capítulo 2, segundo Kingdon (2003: p.116-117), as alternativas, ideias e soluções para atacar determinado problema de política pública são gestadas no interior das chamadas “comunidades de políticas” (*policy communities*), que são compostas por especialistas, acadêmicos, consultores, burocratas que atuam em determinadas áreas de uma política pública. No Brasil, especificamente no âmbito da Administração Pública, é nítida a fragilidade desta comunidade de especialistas, sendo caracterizada como fragmentada e pouco articulada no que diz respeito à difusão e circulação de ideias de modo coeso e sistemático. (CAPELLA, 2004; p. 141-142; GAETANI, 2002: p.1) Desse modo, para atacar esta insuficiência e conseguir formar um time minimamente coerente e qualificado para o desafio de formular e sustentar uma estratégia robusta de reforma do Estado para o país, a montagem da equipe ministerial foi a tarefa inicial estratégica de Bresser Pereira:

Ao assumir o MARE, minha primeira tarefa foi, naturalmente, formar a equipe. As primeiras pessoas que contratei foram Cláudia Costin, secretária executiva, Ângela Santana, secretária da Reforma do Estado, e Regina Pacheco, presidente da ENAP. As duas primeiras haviam sido minhas alunas, a primeira no mestrado de economia, a segunda no de administração pública da FGV de São Paulo, e a terceira era minha jovem colega na mesma escola. Ao grupo logo se juntou Evelyn Levy – também minha ex-orientanda em Administração Pública. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.192-193)

No que diz respeito à atuação de Bresser Pereira na *policy community* de Administração Pública no Brasil, é importante mencionar que, após sua rápida passagem pelo Ministério da Fazenda em 1987, ele tem uma atuação importante na comissão de reestruturação da pós-graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, o que evidencia sua ação também no sentido de ajudar a fortalecer uma área fragilmente institucionalizada e com pouca densidade acadêmica e científica no Brasil, e que mais tarde seria um dos espaços fundamentais onde o ministro reformador iria buscar profissionais especializados para compor seu grupo ministerial:

Eu voltei [para São Paulo], vindo do Ministério da Fazenda, em dezembro de 1987. Em 1988, o diretor da EAESP/FGV, Marcos Cintra Cavalcanti, criou uma comissão presidida por mim para reorganizar o curso de pós-graduação em Administração Pública. Era um curso muito esquisito, com apenas duas áreas: finanças públicas e planejamento urbano, que eram ministradas por professores de finanças de empresas e por arquitetos urbanistas. Marcos achou que eu precisava detalhar mais toda a proposta e, em 1989, numa segunda comissão, com o auxílio do professor Peter Spink, nós propusemos a estrutura que é mais ou menos a que existe hoje. Nós criamos um *core* obrigatório de disciplinas para formar um administrador público, e três áreas de concentração (transformações do Estado, governos locais e finanças públicas) e chamamos o programa de “Administração Pública e Governo” para, com a última palavra, indicar a relação da administração pública com a política e o Estado. A área de planejamento urbano, nós propusemos que fosse abandonada. Foi a partir daí que a FGV realmente passou a ter um curso de pós-graduação em Administração Pública. (Entrevista, 2013)

Logo, verificamos que Bresser atuou dentro da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, contribuindo com a organização de um importante espaço de saber destinado a formar administradores públicos e acadêmicos de alto nível, tendo colaborado, em alguma medida, na formação intelectual e profissional daqueles que viriam a ser futuramente seus auxiliares na condução da Reforma do Estado. Nesse sentido, a partir do trecho de um depoimento de uma pessoa da equipe do MARE, Evelyn Levy<sup>76</sup>, a quem Bresser Pereira (1998a: p.14) se refere como “crítica severa e amiga”, percebe-se claramente que a construção das idéias que sustentaram a Reforma Gerencial deu-se sob

---

<sup>76</sup> Foi Diretora de Educação Continuada na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP entre 1995 e 1999.

a liderança intelectual do ex-ministro junto a pessoas ligadas a ele por vínculos acadêmicos anteriormente estabelecidos:

Durante a experiência do MARE, Bresser juntou ao seu redor um punhado de ex-alunos e um conjunto de jovens profissionais, para **a grande construção intelectual da reforma da gestão pública no Brasil**. Ao mesmo tempo em que foram sendo enfrentados os enormes desafios de uma transformação da máquina pública, **predominava na equipe de Bresser um corajoso espírito empreendedor** e a certeza de estar participando de uma oportunidade única. Aí também, as tarefas cotidianas de implementação da reforma levaram a permanentes reavaliações, a recorrentes tentativas de conhecer melhor o objeto que estávamos tratando. **Bresser foi, então, ao mesmo tempo, ministro e professor.** (LEVY, 2004: p.487, grifo nosso)

Assim, percebemos que esse nicho intelectual abrigado no MARE tornou-se um pólo irradiador de ideias a partir do qual se deu a verdadeira construção intelectual e teórica da reforma gerencial no Brasil, sendo o empreendedor habilidoso para juntar pessoas e instruí-las sobre os seus princípios básicos, ao mesmo tempo em que debatia com a própria equipe no sentido de lapidar as ideias que subsidiaram suas ações estratégicas durante o transcorrer do mandato ministerial. Nesse sentido, houve uma ação direta de Bresser sobre seu grupo no MARE, com o intuito de envolvê-lo e fazê-lo discutir as ideias reformadoras, segundo relato do próprio ex-ministro:

Eu fiz duas grandes reuniões em finais de semana, seminários só com membros da minha equipe para discutir as ideias. Era uma equipe bastante variada e que também variou um pouco durante o transcurso daqueles quatro anos. Então eu precisava fazê-los participar do processo da reforma e das ideias da reforma diretamente. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Um elemento essencial nesse contexto de composição do grupo ministerial é a filiação acadêmica de Bresser à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo<sup>77</sup>, onde construiu renome intelectual e recrutou parte da equipe que o acompanhou no MARE,

---

<sup>77</sup> Gaetani (2005: p.255) esclarece sobre uma importante diferença entre a FGV de São Paulo (Escola de Administração de Empresas de São Paulo) e a FGV do Rio de Janeiro (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas): “The specification is important because the São Paulo branch was not the historical base of the public administration Brazilian community, a position occupied by the Rio de Janeiro headquarters. In spite of the fact that both branches belonged to the same organization, they were also rivals and took different paths. Rio de Janeiro was oriented towards public administration and economics while São Paulo concentrated on business administration and local government.”

sendo este um espaço institucional acadêmico fundamental, pois foi onde o empreendedor construiu sua carreira e prestígio intelectual, aspecto decisivo para credenciá-lo na tarefa de convencimento perante os setores estratégicos para a Reforma empreendida, como elucida Francisco Gaetani:

Bresser Pereira tuvo plena libertad para designar a su equipo, un escenario no frecuente en el típico gobierno brasileño de coalición. Los más altos funcionarios invitados y nombrados para incorporarse al equipo constituían un grupo relativamente homogéneo, básicamente profesionales formados en la Fundación Getulio Vargas de Sao Paulo. Dado que con anterioridad Bresser Pereira había sido profesor de la mayoría de ellos, su ascendencia en el equipo hizo que la difusión del nuevo esquema fuese más fácil y más efectiva, dado el bajo nivel de conflicto y de tensiones en el grupo. (2000: p.3)

Portanto, foi a partir de um grupo razoavelmente homogêneo que se deu a composição de cargos importantes dentro do MARE, tendo a FGV desempenhado uma função importante não apenas na trajetória profissional e intelectual do próprio ex-ministro, mas também por ser o ambiente acadêmico que formou e influenciou diretamente pessoas-chave para a Reforma Gerencial, como salienta Bresser Pereira em depoimento recente:

A Fundação foi fundamental, porque eu tive toda a minha formação na FGV, trouxe meus alunos de lá, a Ângela Santana, a Cláudia Costin, o Nelson Marconi, a Evelyn Levy, a Regina Pacheco. Toda essa gente veio da FGV, então a Fundação teve um papel muito importante nesse sentido. Mas não havia na FGV um pensamento nessa direção, aquele pensamento eu inventei naquela hora, eu também não tinha esse pensamento, eu tinha apenas algumas ideias. Nesse sentido a FGV foi muito importante. (Entrevista, 2013)

Logo, verificamos que o então ministro Bresser Pereira, utilizando suas redes acadêmicas já consolidadas na FGV e valendo-se do seu capital intelectual no campo acadêmico-científico da Administração Pública brasileira, exerce assim uma função de liderança e recruta profissionais dessa instituição e alguns ex-alunos como seus auxiliares diretos no MARE, constituindo assim uma “comunidade geradora de ideias para a Reforma da Administração Pública” (CAPELLA, 2004: p.142). Nesse sentido, esclarece o ex-ministro sobre a importância central de sua equipe para o fomento e desenvolvimento das novas ideias a serem disseminadas:

Formei uma equipe qualificada - baseada nos meus antigos alunos de Economia e Administração Pública da Fundação

Getúlio Vargas, em São Paulo, alguns dos quais alguns já se encontravam em Brasília, outros que eu trouxe quando fui nomeado, e em um grupo de servidores altamente qualificados que passei a conhecer ao chegar em Brasília, em janeiro de 1995. **Esta equipe, que compartilhou comigo as novas idéias de forma entusiasmada, foi essencial para o êxito da Reforma.** (BRESSER-PEREIRA, 1999: p.19, grifo nosso)

Em suma, a articulação para recrutamento da equipe liderada por Bresser Pereira é central para compreender sua atuação como principal empreendedor da Reforma Gerencial brasileira. Essa sua ação estratégica está diretamente vinculada à própria estruturação do MARE - que se deu de maneira ágil, prática e livre de maiores conflitos internos - motivo pelo qual é importante compreender que:

O MARE se lançou como domínio da política pública desde o começo do governo e se estruturou rapidamente a partir de colaboradores de Bresser ligados à FGV de São Paulo e de quadros da burocracia governamental de Brasília, dentre os quais estava um grupo de gestores que desempenhou papel relevante na equipe de transição do governo. Em março de 1995 o MARE já estava operando. A Secretaria da Reforma do Estado era a unidade dentro do MARE que tinha atuação mais central sobre esta trajetória de reforma institucional. A SRE era estruturada sob programas e projetos sob a liderança de Ângela Santana, uma Secretária com perfil ativo e empreendedor, muito próxima ao Ministro. (MARTINS, 2002: p.239)

Nesse sentido, sobre esse nicho intelectual explorado por Bresser Pereira para a germinação de ideias para a sustentação da Reforma Gerencial, temos na equipe do MARE um exemplo de “comunidade epistêmica”. Trata-se de um conceito relevante que pode ser usado para explicar a disseminação de ideias em comunidades nacionais de políticas, segundo a definição de Peter Haas (1992) apresentada por Marques:

[...] Combinando ideias e redes de especialistas, Haas (1992) desenvolveu um modelo de análise sobre o papel das comunidades epistêmicas nas políticas públicas, que são redes de profissionais e especialistas que clamam autoridade sobre conhecimento associado a políticas específicas e comungam um conjunto de crenças normativas, modelos causais, noções de validação empírica e objetivos de política. O argumento parte do pressuposto de que a complexidade crescente das questões que são objeto de políticas requer conhecimentos e informações também especializados. (2013: p.42)

Identificamos, portanto, uma ação fundamental do empreendedor, pois foi justamente nesse “núcleo duro” constituído por especialistas em Administração Pública e por membros da alta burocracia federal que foram formuladas as ideias basilares<sup>78</sup> que sustentaram os argumentos-chave para a defesa da Reforma, além da colaboração fundamental para a concepção do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. (CAPELLA, 2004; GAETANI, 2002; 2005; BRESSER-PEREIRA, 2010a) Nesse sentido, os especialistas recrutados por Bresser Pereira também desempenhavam o papel de defensores de ideias:

No caso do MARE, é importante assinalar que o próprio ministério também se constituiu enquanto uma comunidade de especialistas, no qual indivíduos apresentam suas ideias e se empenham na defesa de suas propostas. (CAPELLA, 2004: p.150)

Ainda nessa linha, é pertinente a observação de Gaetani (2005: p.262), que destaca o papel de centralidade desses especialistas em gestão pública durante a formulação da política de reforma da gestão pública: “The Secretary of State Reform concentrated a creative group of public administration experts. They played an influential role in the policy design stage.”

Assim, notamos que essas comunidades de especialistas foram investidas de poder formal com a nomeação política para postos de formulação de diretrizes essenciais para a política pública de Reforma da Gestão. Isso evidencia que, numa comunidade epistêmica, os especialistas que são convocados a fornecer conhecimentos para lidar com um problema de política pública acabam por institucionalizar<sup>79</sup> sua participação, acumulando poder. (MARQUES, 2013)

Logo, percebemos que o empreendedor analisado, além das habilidades e da realização de ações básicas para a promoção das inovações desejadas, participava de redes sociais específicas e mobilizou uma equipe para auxiliá-lo diretamente no MARE. Especialmente no quesito de pertencimento<sup>80</sup> a redes, que caracteriza o empreendedor de políticas públicas, é bastante pertinente o esclarecimento de Celina Souza:

---

<sup>78</sup> Posteriormente foram originados estudos, análises técnicas, livros e também *papers* que Bresser apresentava em Congressos nacionais e internacionais e que se tornaram referência para o debate sobre os processos de Reforma do Estado no Brasil. Para detalhes sobre esse material, ver Bresser-Pereira (2010a: p.24-29).

<sup>79</sup> Alguns acadêmicos e especialistas indicados por Bresser Pereira que assumiram postos de chefia e liderança dentro do MARE são citados em Bresser-Pereira (2010a).

<sup>80</sup> Este é um ponto absolutamente essencial na caracterização do empreendedor de políticas, e merece ser bastante enfatizada, uma vez que: “Não há como considerar a atuação de um empreendedor desvinculado

Esses empreendedores podem constituir e, em geral, constituem redes sociais. Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características dos indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e “encontros” entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou que se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos [...] (2006: p.32)

Enfim, o papel desempenhado pela equipe ministerial recrutada por Bresser-Pereira a partir do seu núcleo acadêmico de ex-alunos<sup>81</sup> na FGV foi fundamental para fazer avançar a Reforma Gerencial no Brasil e funcionou como um instrumento essencial para a ação<sup>82</sup> empreendedora do ex-ministro Bresser Pereira, pois foi a partir da colaboração preciosa desses recursos humanos estratégicos que ele pôde estruturar melhor e amadurecer as ideias, argumentos e a formulação geral das ações e estratégias destinadas a amparar o projeto da Reforma Gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2010a)

É importante mencionar que além da parte da equipe do MARE oriunda da FGV de São Paulo, Bresser Pereira também soube explorar outra rede bastante relevante à disposição de seu Ministério e a partir dela também recrutou pessoal para seu projeto: o serviço público civil federal<sup>83</sup>, especialmente a alta burocracia. Nesse sentido, explica o ex-ministro da Reforma do Estado:

Eu tinha uma rede que estava à minha frente, que era o serviço público federal. O Secretário da Administração Federal só tem algum poder, muito pouco, porque ele faz a folha de pagamento e participa da definição de algumas diretrizes principalmente na área de pessoal. **Então a rede que eu tinha interesse estava ali na minha frente que era o Governo Federal, e o que eu precisava era convencer os seus membros.** (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

---

de redes sociais: das redes e comunidades diretamente envolvidas com a questão relacionada à política e da própria rede em que esse empreendedor circula.” (CAPELLA, 2010: p.29)

<sup>81</sup> Além dos ex-alunos e ex-orientandos de Bresser Pereira na FGV/SP, ele destaca alguns intelectuais estrangeiros e brasileiros que deram “significativo apoio” aos trabalhos do MARE: Yoshiaki Nakano, Marcus Mello, Peter Spink, Fernando Abrucio, Edson Nunes, Maria Rita Loureiro, Livia Barbosa, Eli Diniz, Adam Przeworski, Ben Ross Schneider, Philippe Faucher, Oscar Oszlak, Juan Prats y Catalá e José Alberto Bonifácio. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.195)

<sup>82</sup> “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.” (CAPELLA, 2004: p.150)

<sup>83</sup> “I knew that we had a good, we had very good civil servants in Brazil, in Brasilia. The story that Brazil has poor civil servants is just wrong. So I tried to use as many local people as I could”. (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.15)

Desse modo, Bresser buscava pessoas que pudessem trabalhar de maneira flexível e convidou um “grande grupo” de servidores (que também estavam lotados em outros Ministérios) a partir do qual viria a constituir um núcleo ligado a Bresser e, conseqüentemente, ao MARE. Segundo o testemunho de um ex-servidor que trabalhou como assessor especial do ex-ministro:

We were invited by the then Minister Luiz Carlos Bresser-Pereira to work with him while he was in the process of creating the new ministry, at the beginning of the Cardoso government, to deal with public-management and administrative reform. Even though Bresser didn't know any of us personally, he got out names from the former Minister of Social Security. He saw us as young professional civil servants belonging to a horizontal career who could flexibly work in any ministry. And so a big group was invited to have a meeting with Bresser out of which a part accepted the task. We began to work in the new ministry from its very first day as a nucleus from which Bresser's team was formed. (FERNANDES, 2010: p.1)

Enfim, de acordo com Fernandes (2010), a equipe inicial constituída por Bresser Pereira era formada por três grupos: os profissionais de carreira do serviço público federal; um grupo convidado por Bresser proveniente da Fundação Getúlio Vargas e um terceiro grupo de pessoas que trabalhavam na antiga Secretaria da Administração Federal (SAF), que foi absorvida pelo MARE. Aqui, merece destaque o fato de que as posições mais importantes estavam com os profissionais<sup>84</sup> que já possuíam prévias experiências inovadoras no governo federal, como narra Fernandes, que também fez parte desse grupo pioneiro e era egresso das carreiras do serviço civil federal:

A group of about 10 people formed the initial nucleus that took the most important positions in the new ministry. Me and three or four colleagues from the Ministry of Social Security belonged to this initial group. **We were invited because we were young professional civil servants but also we had experience with some innovative initiatives** in the Ministry of Social Security. We had taken part in a project to create performance indicators of Social Security. This was important so that our names were remembered. Bresser was looking for young people from the ‘administrative machine’ to help him to take control of things from the very beginning. He encouraged a mixture of this civil servant group with people from university

---

<sup>84</sup> Um aspecto interessante a ser explorado é justamente esse corpo de profissionais com perfil inovador que ajudaram Bresser a estruturar o Ministério e que deram suporte direto às ações reformistas. Esta é uma limitação desta pesquisa que futuros estudos poderiam mapear com mais detalhes, ajudando a compreender melhor qual é o perfil e as tendências de equipes que auxiliam os empreendedores de políticas públicas, uma vez que eles estão sempre imersos em redes sociais relevantes.

and with those who were already working in the Secretariat. So, there were three kinds of people, recruited from different locations to form a new team and this was the core of the Ministry. (FERNANDES, 2010: p.1, grifo nosso)

Assim, a partir da identificação desses nichos de profissionais do Estado, Bresser percebeu que seria fundamental aproximar-se também dos servidores de carreira que já estavam estabelecidos, especialmente os da carreira de gestor governamental, criada em 1989, e que naquele momento havia realizado apenas um único concurso, e depois foi abandonada. Sobre isso, Fernandes (2010: p.1) esclarece que os gestores governamentais que atuaram no MARE tinham um perfil peculiar, sintonizado com as ideias gerenciais inovadoras difundidas pelo ex-ministro Bresser Pereira: “a small group of well qualified career civil servants, in general, inspired by the idea of modernizing, improving and implementing innovations in public administration.”. Logo, o ex-ministro atuou também para trazer esse público estratégico para dentro do MARE e conquistar o seu apoio persuadindo os integrantes dessa carreira acerca das ideias gerenciais, como ele próprio esclarece:

Embora sabendo que seus membros poderiam reagir negativamente às novas ideias, transformei imediatamente essa carreira no centro das minhas atenções em relação aos recursos humanos para a Reforma. A primeira coisa que fiz, ainda no processo de recrutamento de pessoal para formar a equipe [do MARE], foi realizar uma reunião com cerca de 30 gestores para expor-lhes as ideias de reformas e convidá-los para participar. Eles ficaram surpresos com minha iniciativa, porque o sentimento geral entre eles era o de que suas carreiras foram abandonadas já que só havia sido feito um concurso, em 1989. Em seguida, retomei os concursos públicos e os tornei anuais, começando por tal carreira. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.193)

Portanto, Bresser recrutou parte de sua equipe do MARE na alta burocracia de Brasília e também junto a ex-alunos e ex-orientandos da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Além de atuar junto a esses dois públicos, merece destaque a organização do Conselho da Reforma do Estado, criado por Bresser para discutir ideias da administração pública e da Reforma do Estado com representantes de variados setores da sociedade brasileira. Assim, estamos diante de outro importante espaço onde o empreendedor criou redes e vínculos e difundiu ideias relevantes para a Reforma

Gerencial, tendo inclusive gerado um resultado acadêmico com a realização de um seminário internacional e a publicação de um livro, conforme elucida Bresser Pereira:

Também de alto nível foi o Conselho da Reforma do Estado que criei, e no qual discutimos os grandes problemas que relacionavam o Estado e sua administração pública com a sociedade brasileira. Este conselho reunia-se a cada três meses, rotativamente em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, e era formado por empresários, intelectuais e servidores públicos. Participaram dele Antônio Ermírio de Moraes, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim Falcão, Celina Vargas, Antônio dos Santos Maciel, Sérgio Abranches, Mailson da Nóbrega, Hélio Mattar, Luiz Carlos Mandelli, Gerald Dinu Reiss, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola. Além dos problemas relacionados à Reforma, o conselho, sob a organização dos dois últimos nomes mencionados, organizou em São Paulo, no Memorial da América Latina, um grande seminário internacional que trouxe ao Brasil grandes nomes mundiais, cujas contribuições estão no livro *Sociedade e Estado em transformação* (1999). (2010 a: p.194)

Finalmente, é importante observar, de acordo com Costa (2011: p.115) e Bresser-Pereira (2010a: p.174-175; 2000: p.57), que os Estados e municípios somente passaram a reconhecer as “virtudes” do gerencialismo depois da Reforma Gerencial de 1995, sendo assim a Reforma bresseriana bem sucedida no plano das ideias, uma vez que elas se perpetuaram e se expandiram mesmo após a saída de Bresser do MARE com desmantelamento da equipe inicial, tendo tido continuidade e sendo atualizada pelo governo Lula<sup>85</sup> e por alguns governadores<sup>86</sup>. Nessa linha, verificamos que:

No Brasil, apesar de a reforma gerencial não ter sido concluída, o modelo gerencial de administração assume papel importante na administração pública hodierna. Pode-se observar no país forte tendência à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo. Um exemplo é o programa Choque de Gestão, posto em prática no Estado de Minas Gerais, durante o governo de Aécio Neves. Tal programa acabou se disseminando para outros estados do Brasil e é considerado atualmente modelo de sucesso a ser seguido. (BRULON, OHAYON e ROSERBERG, 2012: p. 266)

Nesse sentido, é sintomático perceber que, em alguns Estados e grandes municípios, a continuidade da Reforma Gerencial aconteceu (e acontece) justamente

---

<sup>85</sup> Ver Abrucio e Loureiro (2008), para uma análise das políticas de gestão pública do governo Lula em perspectiva comparada. Ver também Gaetani (2003).

<sup>86</sup> Para uma análise sobre a reforma gerencial no plano subnacional no Brasil, ver Abrucio e Gaetani (2008) e Abrucio e Loureiro (2008).

pelas mãos de alguns membros dessa mesma equipe pioneira do gerencialismo no setor público que trabalhou com Bresser Pereira no MARE, com destaque para o caso de Minas Gerais<sup>87</sup> e Pernambuco<sup>88</sup> (ABRUCIO, 2007; ABRUCIO e GAETANI, 2008), Estados considerados referências internacionais no campo da Reforma do Estado em nível subnacional:

[...] Visitas de técnicos renomados do contexto nacional, que compunham a equipe do então ministro Bresser Pereira, foram realizadas em Pernambuco, com o intuito de difundir o conhecimento sobre Reforma do Estado, por meio de seminários ou de cursos na Escola de Governo, segundo relato do secretário adjunto de Administração e Reforma do Estado do período, Joaquim Castro (entrevista, 2005): "outro passo que nós demos foi trazer a equipe do Bresser. Basicamente, trouxemos todos eles aqui, Caio Marini, Humberto Martins, Cláudia Costin, mais de uma vez". (MATTOS e SIQUEIRA, 2008: p.45)

No caso de Pernambuco, a influência das ideias gerencialistas defendidas por Bresser Pereira e a utilização de alguns instrumentos básicos da Reforma Gerencial, como o Plano Diretor e os "Cadernos MARE", é muito evidente, sendo este um caso emblemático de como alguns conceitos de 1995 influenciaram os reformadores pernambucanos, conforme ilustra sem margem de dúvidas esta passagem:

Em âmbito nacional, os documentos elaborados pelo extinto Mare, como o Plano Diretor da Reforma do Estado Federal em conjunto com os denominados *Cadernos Mare*, cujas idéias eram capitaneadas pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, serviram como fonte de inspiração para a definição das políticas em Pernambuco. Além desses documentos, a Emenda Constitucional número 19, aprovada em junho de 1998, cujo teor consistia na reformulação do funcionamento da burocracia pública federal, também foi objeto de estudo desse grupo político. O relato do secretário executivo da Comissão de Reforma do Estado do período, Hélio Oliveira (entrevista, 2005), confirma o alinhamento de Pernambuco com a agenda política nacional: "Nós já vínhamos acompanhando a evolução, no cenário nacional, do desempenho do governo Fernando Henrique, algumas premissas que estavam sendo implementadas em nível nacional poderiam ser trazidas para o cenário estadual, e foi isso que fizemos". (MATTOS e SIQUEIRA, 2008: p. 44-45)

---

<sup>87</sup> Para uma análise aprofundada do famoso caso do "choque de gestão" em Minas, ver a tese de Gomes (2009: p.77-134)

<sup>88</sup> Ver o trabalho de Mattos e Siqueira (2008).

Ainda acerca do grupo organizado pelo ex-ministro no MARE, Bresser elenca também algumas personagens importantes – com destaque para Antônio Anastasia e Renata Vilhena - que estiveram na sua equipe e que posteriormente foram assumir cargos importantes para a continuidade da Reforma Gerencial no Brasil em Minas Gerais, atestando a influência fundadora daquelas ideias e práticas geradas e proliferadas pelo MARE:

Foram o Antônio Augusto Anastasia e a Renata Vilhena que chamaram para ajudá-los na reforma mineira o Humberto Falcão, o Caio Marini, o Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Jr. e o Flávio Alcoforado. **Todos eles trabalharam comigo no MARE.** A história do governador Anastasia em relação à Reforma Gerencial de 1995 é muito interessante. Eu não o conhecia antes de chegar ao MARE. O Anastasia é um administrativista, e ele era o secretário executivo do Paulo Paiva, mineiro, que era Ministro do Trabalho no primeiro governo FHC. E esse ministério era vizinho do MARE. Um dia o Anastasia atravessou o jardim e veio ao MARE, muito entusiasmado com a Reforma, interessadíssimo nela. Gostei muito dele, conversamos muito. E quando foi preciso escrever a primeira minuta da lei de Organizações Sociais, o Paulo Modesto não tinha chegado ainda ao governo, e eu pedi ao Anastasia que deu uma grande contribuição. Então o Anastasia foi meu assessor também, um “assessor voluntário”. Depois quando ele foi para o Governo de Minas Gerais, no primeiro governo do Aécio Neves, como Secretário de Planejamento, tendo a Renata Vilhena como seu braço direito, eles, juntos, realizaram o Choque de Gestão que foi uma bela realização. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Ainda sobre o caso mineiro do “choque de Gestão”, é interessante notar que o primeiro contato de Antônio Anastasia com essa temática deu-se na época do MARE e, quando à frente do Governo do Estado de Minas Gerais, aproveitou pessoas daquele mesmo time de Bresser para subsidiar o projeto de reforma administrativa naquele Estado, como descreve Bresser Pereira:

So several times he [Antonio Anastasia] was with me, helping me to draw the law of social organizations. When he became planning secretary at Minas Gerais he decided to make the reform, and **he took my former staff people** who were now consultants and he made a full system. He chose a secretary that was also very much with me, but in Minas Gerais she was assisting the Secretary of Minas Gerais at that time. This caused—it got a name, a political name, shock in the system, management shock. (2011: p.24-25, grifo nosso)

Além do “choque de Gestão” ocorrido Minas Gerais<sup>89</sup>, que parece ser o exemplo empírico mais emblemático de reforma gerencial no plano subnacional e que contou decisivamente com a participação direta de ex-auxiliares de Bresser no MARE, é importante destacar também que outros Estados deram continuidade e se inspiraram na experiência da Reforma Gerencial de 1995, como explicita Bresser Pereira:

Muitos Estados fizeram reformas. Eu me lembro de Pernambuco, que fez um Plano Diretor da Reforma do Estado, com esse mesmo nome, quase igual ao meu. No Espírito Santo, no Ceará, em São Paulo, em muitos estados, houve grandes avanços. O número de leis de organizações sociais que foram criadas pelo Brasil afora, algumas com grande êxito como os grandes hospitais de São Paulo, mostra bem isso. (Entrevista, 2013)

Enfim, as discussões sobre o papel do “empreendedor de políticas” presentes no campo de políticas públicas têm contribuído para o avanço na compreensão da dinâmica das ideias e dos processos de mudança em políticas públicas. Nessa seção, analisamos uma característica central do empreendedor de políticas públicas: a capacidade de mobilizar pessoas estratégicas, atuar em redes sociais específicas e formar grupos, demonstrando em que medida Bresser Pereira, a partir da sua ação individual, se encaixa nessa condição a partir do recrutamento da sua equipe ministerial no MARE, salientando o fato de que sua atuação pessoal no campo das ideias e a sua equipe contribuíram para superar a ausência de uma sólida comunidade acadêmica de administração pública no país. Ainda, percebemos que há fortes e evidentes traços de continuidade das ideias e práticas do gerencialismo defendido por Bresser Pereira quando observamos alguns importantes servidores públicos da época do MARE que atualmente estão replicando aquele mesmo ideário reformador nos Estados, fato que demonstra uma importante e notável capacidade de persuasão que levou à perpetuação das ideias originalmente defendidas pelo ministro empreendedor.

#### **4.4 A Reforma Constitucional da Administração Pública e o grande debate nacional**

---

<sup>89</sup> Bresser Pereira (2011: p.25) aponta para um importante fator de ordem política nesse contexto: o impacto eleitoral do choque de gestão ocorrido no Governo Aécio Neves em Minas Gerais (2003 – 2010), que se tornou um argumento político relevante que ajudou posteriormente na reeleição do governador: “One of the arguments that he used everywhere to be reelected very easily was the shock system. What does this mean? For the first time in the history of Brazil the public administration became a political issue that helped to elect or helped to not elect a politician. This had never happened before.”

Para entender detalhadamente o papel do empreendedor no nosso caso, é preciso que concentremos a análise na dimensão institucional da Reforma Gerencial. As outras faces da reforma do aparelho de Estado - a dimensão cultural e a de gestão - ainda continuam a serem implementadas e não dependeram de Bresser Pereira tão direta e dramaticamente quanto a institucional, ainda que o debate gerado pelas iniciativas reformistas tenha surtido efeito em todas as dimensões, especialmente ao direcionar suas críticas à cultura burocrática que foi sacramentada na Constituição de 1988. (MARTINS, 2002; 2003; BRESSER-PEREIRA, 1998a; 1998b; 2000; 2010a).

A Reforma Gerencial de 1995 tem três dimensões: uma *institucional*, outra *cultural*, e uma terceira, de *gestão*. No trabalho que eu e minha equipe realizamos no MARE demos prioridade para a mudança institucional, já que uma reforma é, antes de mais nada, uma mudança de instituições. Mas só foi possível aprovar as novas instituições depois de um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que as novas instituições eram defendidas, particularmente a quebra da estabilidade total de que gozavam os servidores na Constituição de 1988 [...] (BRESSER-PEREIRA, 2000: p.61)

Assim, segundo Pacheco (2004: p.466-67), Bresser Pereira foi um dos poucos a criticar a Constituição de 1988, tendo manifestado “coragem intelectual” ao atacar os pressupostos burocráticos que foram consagrados pelo diploma legal, argumentando que havia um erro de diagnóstico no Capítulo sobre Administração Pública: existiu no momento da constituinte um receio de “volta” do clientelismo e, portanto, o país necessitaria de mais burocracia. A consequência disso foi um “desacerto” ao enrijecer e burocratizar o aparelho de Estado, inclusive com o estabelecimento de privilégios no âmbito dos vínculos trabalhistas dos funcionários do Estado.<sup>90</sup>

Logo, em contraposição àquela visão burocrática da Administração Pública consagrada pela Carta Magna, Bresser Pereira (1998a: p.177) critica os fundamentos jurídicos que reforçaram o modelo de Administração Pública burocrática, atacando firmemente os novos dispositivos legais, ao argumentar que a Constituição deveria ter consolidado a “Reforma Burocrática” iniciada com Vargas e transformado a “Reforma Desenvolvimentista” dos militares em uma Reforma Gerencial. Por isso, a Carta Magna

---

<sup>90</sup> Como exemplo do espírito burocrático racional-legal que inspirou a Constituição de 1988, cite-se um importante instituto jurídico que consagrou vários privilégios no âmbito do funcionalismo público: o Regime Jurídico Único e a estabilidade rígida, que seriam combatidos por Bresser e posteriormente, em 1998, derrubados com a Emenda Constitucional nº19/1998. (BRESSER-PEREIRA, 1998a)

de 1988 merece o rótulo de “retrocesso burocrático”, pois representou uma atitude defensiva da alta burocracia que afirmou seus privilégios corporativistas e patrimonialistas, fruto do ressentimento com que fora tratada nos governos militares, restabelecendo a força centralizadora e a pureza do sistema burocrático através do fortalecimento e expansão da administração direta e da defesa dos interesses corporativistas do funcionalismo público:

A Constituição de 1988 foi uma bela Constituição no meu entender. Mas houve gente que também a capturou. Ali e logo depois, porque se identificou os militares como se fossem contra a burocracia, o que era falso. Eles eram contra a democracia, mas não contra a burocracia. Eles eram burocratas. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Entretanto, apesar de ter criticado os dispositivos constitucionais para a Administração Pública, Bresser demonstrou uma preocupação mais detida com os direitos que já estavam consagrados, o que demandou mais cuidado e um trabalho técnico mais detalhado e profundo para fazer a reforma constitucional do aparelho de Estado, além da necessidade de ouvir vários atores envolvidos no processo para lapidar as ideias que seriam debatidas ao longo daquele processo político reformista, demonstrando uma preocupação com o caráter democrático da sua proposta:

I want to make a reform, I know what I want to reform, but I want to get what I want in a sensible way without taking out all the rights that are already included in this constitution. This is a much more difficult job and will take a lot of time. Actually, it took six months and it was essentially—the moment I got a very good young law professor, lawyer, that helped me too: Modesto. But to make that amendment I talked—I had the support, the technical support of Paulo Modesto, but I talked to everybody, everywhere, by all means, to key members in Congress, with the people of the states, governors, because—not only because I needed their help, but also because they had different ideas and some final ideas came from this process. (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.20)

Então, a dimensão institucional da Reforma bresseriana estava fundamentada em superar a “rigidez” da Constituição de 1988 e avançar para uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1996). Para tanto, algumas medidas seriam fundamentais, e se materializaram em alguns dispositivos institucionais e na criação de novas figuras institucionais para a Gestão Pública, quais sejam:

As principais medidas propostas no âmbito da reforma institucional são: o Plano Diretor; a Emenda Constitucional nº 19, que em seu parágrafo oito, do artigo 37, dispõe sobre a ampliação da autonomia de gestão por meio do contrato de gestão; a Lei nº 9.637/98 sobre Organizações Sociais; a Lei nº 9.648/98 sobre as Agências Executivas; e também os Decretos nº 2.487 e nº 2.488/98 sobre contratos de gestão e qualificação de Agências Executivas [...] Com esse arcabouço jurídico, percebe-se a ênfase no aumento da governança ou o fortalecimento da capacidade da administração executiva em formular e implementar políticas públicas baseado nos princípios gerais da denominada nova gestão pública: flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e accountability/control social. (MARTINS, 2002: p.9).

Nesse sentido, o país conheceu ideias novas que entraram em choque com o que estava positivado na Constituição, além de ter havido um combate direto a alguns privilégios, que Bresser levou a cabo enfatizando que a Reforma não era contra a burocracia, mas contra suas regalias e sua excessiva centralização:

Quando apresentei à nação a proposta da Reforma, em janeiro de 1995 – uma reforma que não estava incluída na agenda política do país – verificou-se uma reação de generalizada descrença quanto à sua viabilidade: “a burocracia estatal brasileira é muito poderosa, diziam-me, e jamais permitirá a reforma”. Estavam enganados duplamente: primeiro, porque supunham que a reforma fosse contra os servidores públicos quando não era: embora implicasse na eliminação de privilégios burocráticos, propunha o aumento de sua autonomia gerencial; segundo, porque não podiam imaginar que acabasse por contar com o apoio da opinião pública e da alta burocracia, e fosse aprovada. (BRESSER-PEREIRA, 2000. p.56)

Evidentemente, uma proposta ousada e inovadora como aquela não passaria despercebida e gerou reações importantes, desencadeando um grande debate nacional sobre a Reforma que motivado pela propositura da Emenda Constitucional nº19. A tramitação da emenda iniciou-se em 1995 e foi aprovada apenas no último ano do governo, em 1998, e é o fato que mais evidencia o papel de Bresser na função de “advogado da Reforma Gerencial”:

A emenda original era um documento sólido e coerente do ponto de vista jurídico e administrativo. [...] Depois de amplos debates e conversações, consegui o apoio da opinião pública, da alta burocracia, e – o que era mais importante no momento – dos congressistas. E também porque Fernando Henrique manteve até o final seu apoio, percebendo que seu governo

ficaria, entre outras coisas, marcado pela reforma gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.196)

De acordo com a interpretação de Martins (2002) e de Abrucio e Loureiro (2004: p.93), Bresser Pereira escolheu apresentar sua política de reforma administrativa sob a forma de um Plano Diretor, ao invés de uma proposta de lei, pois acreditava que havia o risco da não obtenção dos apoios necessários dentro e fora do governo. Ainda de acordo com Martins (2002: p.240), pairava um clima de ceticismo, partilhado e expresso pelo próprio presidente FHC, que disse: “Agora cabe ao ministro Bresser convencer o governo, o congresso e a sociedade”. Logo, notava-se certa indiferença (ainda que não houvesse apoio explícito e nem oposição direta) de FHC em relação à Reforma Gerencial, além do desinteresse do Congresso, como ilustra Martins:

“OK, he’s my friend. If he wants to carry on these things, let him do his job. **I will not oppose, but I will not raise the flag of managerial reform.**” That was the president’s point of view. Well, let’s not mention the Congress. The Congress was not at all interested in any kind of public management reform. (2010: p.3-4, grifo nosso)

Logo, um ponto importante a ser enfatizado é a dependência de convencimento e apoio do Congresso Nacional para a viabilização e aprovação das Reformas. Nesse sentido, temos mais um elemento adicional que dificultava o avanço da Reforma da Administração Pública, pois se tratava de um tema árido e de reduzido apelo eleitoral, o que reforçava o desinteresse dos congressistas pela matéria:

Cabe lembrar que o tema das reformas administrativas não tem um apelo muito grande para deputados e senadores. Não oferece visibilidade, não traz votos. A não ser que o parlamentar se proponha a defender os interesses dos funcionários públicos, a se apresentar como deputado do funcionário público, quando pode ganhar parte dos votos da corporação. O tema da modernização do Estado, da reforma administrativa é muito abstrato. Não tem potencial eleitoral. (COSTA, 2011: p.114)

Além da indiferença dos congressistas para com os temas atinentes à Gestão Pública e sua reforma, é bastante importante mencionarmos as implicações políticas que uma reforma pode acarretar para o tradicional e viciado sistema de “trocas” dos parlamentares, que poderiam se sentir ameaçados com novos mecanismos que afetassem suas esferas de influência na máquina pública, como percebemos nessa passagem:

[...] Havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas. (ABRUCIO, 2007: p73)

Portanto, a atuação pessoal de Bresser no convencimento de membros do Congresso Nacional para quebrar resistências e abrir espaço para o tema e as ideias da reforma gerencial era central para reduzir esse ceticismo e estimular os congressistas a dispensar mais atenção ao tema. Então, para sensibilizar<sup>91</sup> os parlamentares, uma das ações de Bresser Pereira foi uma importante Conferência<sup>92</sup> realizada nos seminários patrocinados pela Presidência da República, nos quais os ministros explicaram aos parlamentares<sup>93</sup> dos partidos aliados as emendas constitucionais que pretendiam enviar ao Congresso:

[...] Eu precisava do apoio dos políticos. Ainda em janeiro de 1995, no final do mês, o Planalto decidiu fazer reuniões dos ministros envolvidos em Reformas com as bancadas dos partidos de sua coalizão. A minha reforma não estava decidida – quando eu falei com o Presidente ele disse que a reforma não estava na agenda –, mas ele não me proibiu. Então se resolveu fazer uma reunião das diversas bancadas dos partidos que apoiavam o Governo com os ministros responsáveis. Quem coordenava era o Ministro da Justiça, o Nelson Jobim. Estavam nelas representados o ministério da Fazenda (sempre), o ministério da Previdência, que estava numa reforma importante, e me puseram lá também. E isso foi ótimo, ainda que houvesse dúvidas sobre se o governo apoiaria a reforma. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Isso era necessário, uma vez que a reforma administrativa não estava na agenda e não era prioridade do governo, competindo em atenção e recursos políticos com outras reformas consideradas mais importantes, e o desempenho empreendedor de Bresser, tanto fora como dentro do governo, foi determinante para alavancar as novas ideias

---

<sup>91</sup> Bresser realizou uma exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública. Ver: MARE, 1997b.

<sup>92</sup> A transcrição desta Conferência está disponível em MARE (1995b), na qual Bresser defende a visão da necessária transição da administração pública burocrática para a gerencial, também expressa principalmente em Bresser-Pereira (1996; 1998a; 1998c)

<sup>93</sup> A interação de Bresser Pereira com alguns parlamentares e ministros aliados da sua causa foi muito importante para quebrar resistências. Devido à limitação deste capítulo à descrição dos públicos estratégicos e da ação persuasiva do ex-ministro para disseminar as ideias gerenciais, não descreveremos com maiores detalhes os processos de negociação política que determinaram todo o desenrolar da tramitação da emenda constitucional da reforma administrativa, que contou com um papel decisivo de Bresser Pereira. Para maior aprofundamento destes aspectos, ver a entrevista com Bresser Pereira (2013), disponível no anexo 1 desta dissertação, e os trabalhos de Gaetani (2005), Ferreira Costa (2002), Melo (1998) e Martins (2002; 2003).

gerenciais e alçar a reforma administrativa a um patamar de maior visibilidade política. Na visão de Ciro Fernandes, assessor especial de Bresser Pereira que testemunhou o desenrolar desse processo:

The work of Minister Bresser was to convince arguing that, “there is another one, the public-management reform, to make the State function more efficiently, directed towards results, and this could help other reforms too.” That was his idea. When we think about this period, **it’s clear that from the first moment, the performance of Minister Bresser was important** to make the reform of public management reach a political status among all the other reforms of Cardoso’s government. (FERNANDES, 2010: p.6, grifo nosso)

Nesse sentido, 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. (KINGDON, 2003) Este processo, movido por Bresser Pereira auxiliado pela equipe do MARE, baseou-se na divulgação das idéias da reforma por meio de artigos em jornais, relatórios técnicos<sup>94</sup>, textos de cunho acadêmico, publicações dirigidas a servidores federais, seminários, conferências e palestras<sup>95</sup>, mobilizando diferentes públicos com relação às soluções apresentadas. Dessa maneira, percebemos nesse ponto uma faceta importante da atuação de um empreendedor de políticas públicas, como elucida Capella:

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. (2004: p.194)

No desenvolvimento desse argumento, como comprovação da atuação de Bresser Pereira como o empreendedor desse processo, no quesito de disseminação de ideias, Capella (2004: p.151-159) analisa a estratégia de difusão das ideias reformistas pelo MARE, a partir de levantamento das publicações do então ministro Bresser Pereira

---

<sup>94</sup> Segundo Capella (2004), os “Cadernos MARE” da Reforma do Estado contribuíram para a documentação dos principais projetos e divulgação dos objetivos da Reforma. Trata-se de textos temáticos voltados para o público diretamente afetado pelas ações reformistas. Foram redigidos 17 números, entre 1997 e 1998.

na grande mídia e também na literatura acadêmica especializada, mostrando que o empreendedor da Reforma Gerencial se valeu do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado como um poderoso instrumento de persuasão que buscava sintetizar os objetivos e ressaltar os aspectos positivos das mudanças, buscando a ampla difusão das suas ideias chave. De fato, ainda segundo os dados da autora, a imprensa escrita foi utilizada como recurso estratégico, e 34 artigos foram publicados entre 1995 e 1997, tendo a reforma como objeto central, e mais especificamente os dispositivos das alterações constitucionais propostas, para convencer a opinião pública e influenciar os trabalhos do Congresso Nacional no sentido de avançar na agenda reformista.

Em complemento a estes argumentos, para Fernandes, a utilização das publicações foi também essencial para, além da organização formal e difusão das ideias da reforma, também para familiarizar a administração pública e as comunidades acadêmicas com os novos conceitos e jargões introduzidos com a Reforma Gerencial:

We published a collection of about 20 position papers documenting the most important projects and policies of the ministry. These papers and all other publications were available on the Internet. This was a very important task, **because these documents were the starting point for the dissemination of ideas and concepts** to federal state governments, areas of public administration and even to university programs of public administration. Students began to read documents of the Ministry in order to understand government policy in this area. In fact, there were more than information - students, researchers and practitioners of public administration began to assimilate the concepts and even the professional jargon of the Ministry of Administration. (FERNANDES, 2010: p.2, grifo nosso.)

Além das publicações, a estratégia de difusão das ideias envolveu a realização de importantes seminários organizados pelo MARE e visitas de membros da equipe ministerial em eventos acadêmicos pelo Brasil, demonstrando o papel central da *policy community* recrutada por Bresser na sustentação das propostas de Reforma do Estado, como ilustra Capella:

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 ideias 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. (2004: p.156)

Ademais, para além das conferências destinadas a sensibilizar públicos mais acadêmicos, constatamos ainda que Bresser Pereira se engajou também em discussões em ambientes não tão pacíficos, como o testemunho de Humberto Falcão Martins ilustra acerca das tensões geradas nesse enfrentamento direto com alguns setores, demonstrando a intensidade de algumas reações contrárias desencadeadas com a saída de Bresser a campo para dialogar com alguns setores afetados pelas propostas da Reforma Gerencial:

I have witnessed some very tense debates. In one instance I was with Bresser, and we feared for our physical integrity—we had to run because the situation was getting very difficult. This was in Sao Paulo during a kind of a Congress. The unions entered the room very aggressively; it was very terrible. They didn't understand. They were opposed, because it was not clear for them whether their rights should be decreased or not. (2010: p.8)

Logo, Bresser Pereira empenhou-se pessoalmente em apresentar as ideias do gerencialismo e da nova administração pública. Essas ações estratégicas de persuasão desempenharam um papel vital ao alçar o tema e as propostas da Reforma a posições de grande visibilidade, desencadeando um debate público a respeito. Nessa direção, percebemos a importância capital que Bresser atribuía aos debates públicos, sendo a sua participação neles uma condição para sua presença e, portanto, uma opção estratégica e deliberada, como fica patente neste depoimento:

In the debates, I presented in the debates. **I had a policy: I never went to a conference if there were no debates.** “This is the opening of the conference.” I will open the conference if you want, but after I open the conference, debate with me. After that you can do the rest of the conference your way, I'll leave for sure. (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.20, grifo nosso)

Nessa linha, segundo o ex-ministro da Reforma do Estado (1999, p.16): “[...] 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”. Nesse sentido, percebemos que foi desencadeado um conjunto de ações visando fomentar esse debate, sendo essa ação

persuasiva e a defesa de idéias (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2006) um traço absolutamente essencial que caracteriza o empreendedor de políticas públicas:

**O debate nacional sobre a Reforma Gerencial foi um debate de verdade. Eu e a minha equipe fizemos conferências no Brasil inteiro. Eu estava na imprensa todos os dias - imprensa essa que, posteriormente, deu uma enorme contribuição para o debate. No início, os jornalistas distorciam as ideias, limitando-se sempre as mesmas poucas questões - particularmente à da estabilidade dos servidores - mas a mídia acabou desempenhando seu papel de veículo dos debates nacionais. Além disso, a maioria dos jornalistas passou gradualmente a defender as propostas, à medida que a opinião pública também se mostrava favorável. (BRESSER-PEREIRA, 1999: p.12, grifo nosso)**

No que concerne especialmente ao papel da equipe do MARE na difusão das ideias reformistas, é importante destacar que os funcionários também se envolveram juntamente com Bresser nas discussões, tendo colaborado decisivamente para que o tema da reforma administrativa fosse amplificado para o plano nacional:

Los altos funcionarios del MARE se convirtieron en promotores del debate en todo el país. Se unieron al Ministro en las discusiones que se desarrollaron en las instituciones federales, estatales y locales del sector público. Mantuvieron un permanente contacto con los medios y con los formadores de opinión pública. Interactuaron en forma ininterrumpida con los demás sectores del gobierno, con el cometido de vender el proyecto. Liderizada por Bresser Pereira, la reforma administrativa se convirtió, de hecho, en un tema nacional, no restringido a los sistemas decisorios gubernamentales y políticos. (GAETANI, 2000: p.8)

Assim, conforme aumentava a intensidade e a presença do tema na mídia e nos meios governamentais, e à medida que as ideias avançavam, é interessante notar que a postura pró ativa de Bresser ao mostrar-se aberto ao embate de ideias era essencial, em decorrência da dependência crítica dos debates e discussões para fazer avançar suas ideias e propostas, que gerou reações e críticas, como salienta:

O tema era novo e, portanto, ameaçador, pelo menos na aparência. A reação negativa foi quase universal. As pessoas não haviam tido tempo ainda para entender minhas propostas, pois a imprensa as apresentava de forma fragmentada, mas estavam contra. "O ministro fala demais; deveria agir, fazer, em vez de falar". Esta era uma crítica comum e autoritária, como se fosse possível reformar a Constituição e as leis de uma nação

sem falar, sem debater idéias. (BRESSER-PEREIRA, 1999: p.11)

Ao longo da construção desta estratégia persuasiva, Bresser identificou alguns públicos essenciais para o sucesso ou fracasso da reforma. Nesse sentido, aparece aqui um primeiro alvo do ex-ministro, a alta burocracia federal, considerado por ele como absolutamente estratégico na suas ações de sensibilização via conferências, pois a considerava como determinante para a continuidade e implementação do projeto gerencial, como fica patente neste trecho de um depoimento:

Para mudar as coisas você precisa ter boas ideias. O ideal é quando você tem boas ideias e essas ideias não afetam os interesses de muita gente. Aquelas minhas ideias não representavam custos, a não ser pra gente muito incompetente, porque elas só fortaleciam os bons servidores. Então era uma coisa que era boa para todos. Se uma reforma não tiver uma boa ideia por trás, demora muito. E você precisa convencer: a quantidade de vezes que eu atendi a convites para fazer conferências foi alta. E o que me interessava era fazer conferências para servidores públicos. Eu não estava interessado em fazer conferências para empresários, nem para estudantes, não era meu interesse. **Meu interesse era convencer os administradores públicos, porque eu jamais faria uma reforma se eles não tivessem interessados em fazê-la. Eles obstruíam, e ponto final; não foi o que aconteceu porque eles se interessaram.** (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Além dos servidores públicos do alto escalão federal, é bastante interessante notar que Bresser Pereira buscou sensibilizar também um segundo público específico, que estava nos estados, e também diretamente interessados em propostas para otimizar o desempenho da administração pública: os secretários estaduais de Gestão Pública.

Eu não creio que tenha sido o primeiro, mas eu dei muito prestígio às reuniões com os secretários de gestão. Na época do MARE, eu conversei com todos, fazia parte da minha política, isso era muito importante. Quando eu fui escrever a emenda, com a ajuda maravilhosa do Paulo Modesto, eu chamava os secretários, eles iam ao Ministério, eu discutia com eles. Eu procurei fazer uma coisa conjunta com eles. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

Por fim, identificamos um terceiro público alvo do ex-ministro que representava um entrave considerável para suas ideias, ligado ao universo jurídico<sup>96</sup> brasileiro, de forte tradição burocrática, para o qual Bresser dá uma denominação bastante ilustrativa da força com a qual defendiam os pressupostos burocráticos da administração pública:

Havia um público, que é um pouco diferente, o público dos professores de direito administrativo, que foi o que me ofereceu mais dificuldade. **Eles são os “sacerdotes do Estado”**. Eles estavam muito acostumados com a ideia de uma administração pública puramente burocrática e tiveram dificuldades para aceitar uma gerencial. Eu também tinha esse público a considerar. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Em síntese, Bresser concentrou o foco de suas críticas ao longo dos debates no que ele denomina “velha visão burocrática” e no combate aos privilégios enraizados no aparelho de Estado, enfatizando as dificuldades e ceticismo com que sua proposta de reforma foi recebida:

A aprovação da reforma constitucional, praticamente nos termos em que foi originalmente proposta pelo governo, foi um processo lento e difícil, que durou cerca de três anos. Esta aprovação ocorreu contra todas as apostas daqueles que, quando ela foi proposta, em janeiro de 1995, não acreditaram que pudesse ter êxito. A reação inicial à reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que viram-se diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas idéias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram por demais fortes. (BRESSER-PEREIRA, 2000: p.62)

Portanto, ao contrário de outras reformas constitucionais do período que encontraram dificuldades ou que fracassaram, a aprovação da Emenda da reforma administrativa foi bem sucedida porque contou com o decisivo empenho pessoal de Bresser através de suas “ações empreendedoras” combinadas com sua “estratégia habilidosa”, como demonstra claramente esta passagem de Gaetani:

---

<sup>96</sup> Em Bresser-Pereira (1998a: p.214-15), o ex-ministro detalha algumas divergências com este público, explicitando alguns conflitos gerados no âmbito jurídico com as mudanças aprovadas na Constituição a partir da discussão da reforma administrativa, os quais geraram contestações judiciais, razão pela qual Bresser considera “difícil” a interação com os juristas.

At the end of Cardoso's first mandate a constitutional amendment related to reforms in the public sector apparatus was approved with the support of a qualified majority of the Congress after almost three years spent in debates, negotiations, reformulation and deliberations. The amendment included provisions authorizing new forms of public sector organizations (like agencies and *quangos*), modifications of the employment relationships within the public sector and the mitigation of tenure constraints to government employees. **The least likely of planned constitutional reforms – contrasted with social security and fiscal issues - had been approved thanks to Bresser Pereira's entrepreneurial actions and skilful strategy with minimal governmental support.** (2005: p.248, grifo nosso)

Em suma, Bresser Pereira adotou a estratégia da persuasão e da disseminação de ideias como forma de vencer a resistência de seus opositores e fazer avançar suas propostas para a Reforma Gerencial. A sua condição privilegiada de intelectual público experimentado nas práticas de governo foi decisiva para isso, o que se comprovou com o avanço de um grande debate nacional sobre a Administração Pública no período em que o Plano Diretor esteve em discussão no país, além do fato do tema ter tido uma maciça presença na academia e na mídia impressa, além de seminários e conferências que Bresser e sua equipe reformadora realizaram no país, fatores decisivos para a difusão das inovações sustentadas pelo ex-ministro.

#### **4.5 A ação de difusão de ideias nas instituições internacionais: Bresser Pereira no CLAD, BID e Banco Mundial**

Acerca das às movimentações estratégicas do empreendedor que visavam difundir suas idéias, verificamos que Bresser Pereira teve atuação bastante relevante em alguns espaços políticos importantes que extrapolaram as fronteiras nacionais, notadamente em organismos internacionais que desempenharam um papel importante no debate sobre as idéias que deveriam nortear os rumos sobre a Reforma do Estado na década de 1990. (BRESSER-PEREIRA, 2010a; PACHECO, 1999, 2004; GAETANI, 2000, 2002, 2005) Assim, essas arenas, que se constituíram em verdadeiros fóruns de disseminação de ideias sobre a Nova Gestão Pública e a Reforma Gerencial da Administração Pública, proporcionaram um ambiente propício ao debate e difusão desse ideário gerencial que se espalhou pela América Latina naquele momento. Logo, percebemos que:

Em um nível mais amplo, as idéias da Reforma Gerencial do Estado de 1995 ultrapassaram as fronteiras do país, e, através

do CLAD – Conselho Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento, estendeu-se para a América Latina através da aprovação pelos ministros de administração latino-americanos do documento “*Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*”. (BRESSER-PEREIRA, 2000: p.57)

Nesse sentido, a primeira instituição internacional onde o empreendedor atuou, e que merece destaque pelo protagonismo e liderança desempenhados, foi o *Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), que Bresser Pereira presidiu entre março de 1995 a outubro de 1997. Este trabalho à frente do CLAD ajudou sobremaneira a projetar suas ideias e estudos internacionalmente, com foco no debate e difusão das ideias da Reforma Gerencial nos países da América do Sul.

Em síntese, a missão do CLAD é promover a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimento em torno da Reforma do Estado e da modernização da Administração Pública, mediante a organização de reuniões internacionais especializadas, a publicação de obras, a prestação de serviços de documentação e informação, a realização de estudos e pesquisas e a execução de atividades de cooperação técnica entre seus países membros.<sup>97</sup> Em outras palavras, é uma organização internacional de pequeno porte que congrega pesquisadores e estudiosos da Administração Pública na América Latina, com especial ênfase nos novos temas que emergiram após a onda reformista na década de 1990:

Trata-se de uma pequena organização multilateral ibero-americana formada por 25 países-membros, com sede em Caracas. Fui seu presidente de 1995 até o final de 1997 e, desde então, presidente do seu conselho científico. Durante esse período, consegui mudar a missão da organização para que ela se tornasse um **grande fórum de debates sobre a Reforma da Gestão Pública** na região. (BRESSER-PEREIRA, 2009: p.255, grifo nosso)

Dessa forma, ao assumir a liderança desse organismo internacional ao mesmo tempo em que estava conduzindo a Reforma Gerencial no Brasil, temos aqui um ponto nevrálgico da atuação do empreendedor de políticas públicas como defensor e divulgador de ideias específicas, pois Bresser decidiu promover algumas mudanças estratégicas na estrutura e na função do CLAD, de modo a transformá-lo num instrumento propagador das ideias sobre a Reforma do Estado, além de dinamizar sua

---

<sup>97</sup> Informações disponíveis em <http://www.clad.org/portal>. Acesso em 24.08.2013

atuação através da realização de Congressos anuais<sup>98</sup>, imprimindo àquela organização uma lógica de funcionamento inovadora e reorientando seus objetivos para fins mais diretos e pragmáticos:

Era uma organização mínima, num total de 15 ou 16 funcionários. A política que eu adotei no CLAD foi mudar o estatuto num ponto: tirar a função do CLAD de reformar o Estado latino americano, porque me parecia desproporcional à sua estrutura. **Ao invés, queria transformá-lo num fórum de debates sobre a reforma gerencial na América Latina.** Eu tive um pequeno trabalho em convencer a Nuria, mas no fim ela ficou convencida. Também propus a criação do Congresso do CLAD, porque eles estavam acostumados a fazer conferências caríssimas, com um debatazinho numa sala fechada e acabava. Porque toda a lógica do CLAD é a lógica do serviço público tradicional. Eu falei: nada disso, vamos ter um negócio que não vai custar nada, pelo contrário, poderá gerar receita para o CLAD, e ao invés de vocês terem 5 ou 6 *papers*, vocês terão mais de 100. Vamos fazer um congresso. Aí eu peguei os diretores do CLAD e os levei aos EUA para conhecer uma reunião da LISA (*Latin American Studies Association*), que tem um imenso congresso que segue a lógica que eu queria para o CLAD. E nós fizemos primeiro congresso – o único congresso do CLAD que foi realizado no Brasil – no hotel Glória, no Rio de Janeiro, em 1996. E aí o CLAD renasceu. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013, grifo nosso)

Para além da reestruturação interna e do fomento às discussões programáticas do CLAD, temos aqui outro aspecto essencial da ação do empreendedor no sentido de exercer liderança intelectual e alavancar a difusão de ideias: a presença de alguns intelectuais do campo da Ciência Política e Administração Pública no Conselho Científico<sup>99</sup> do CLAD, que também estavam pensando a Reforma do Estado em seus países, e que estiveram junto com Bresser Pereira sob sua presidência neste órgão, como Oscar Oszlak (Argentina), Joan Prats i Catalá (Espanha), Nuria Cunill Grau (Venezuela) e Adam Przeworski (EUA). (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.194-195) Sobre esse Conselho, esclarece o ex-ministro da Reforma do Estado:

No último ano do meu mandato eu aprovei uma declaração importante (“Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”) que os ministros dos países latino-americanos aprovaram. Eu acabei estendendo o meu mandato, e ao invés de ficar dois anos eu fiquei três anos. E depois ainda criaram um conselho técnico-científico para que eu continuasse ajudando o CLAD e eu concordei. O Adam Przeworski, o Oscar Oszlak e outros me ajudaram nesse conselho. (BRESSER-PEREIRA, entrevista, 2013)

---

<sup>98</sup> Os Congressos anuais do CLAD continuam sendo realizados até hoje, representando um importante espaço acadêmico para a discussão de temas inovadores em Gestão Pública na América Latina.

<sup>99</sup> Bresser Pereira foi presidente do Conselho Científico do CLAD de 1997 a 2003.

Logo, percebemos que Bresser Pereira conseguiu aglutinar neste fórum internacional de discussões algumas figuras importantes da região para debater e propagar ideias para a Reforma do Estado na América Latina, o que evidencia mais uma vez a sua capacidade de empreendedor ao construir redes e juntar pessoas chaves para a consecução de seus objetivos, constituindo junto ao CLAD também uma pequena comunidade epistêmica<sup>100</sup>, a exemplo do que também construiu no MARE através do recrutamento de parte de sua equipe junto à Fundação Getúlio Vargas.

Por fim, acerca da ação do ex-ministro para robustecer o CLAD como um fórum de debates regional sobre a Reforma do Estado, é válido assinalar que Bresser destaca a atuação especial de uma colaboradora da organização, enfatizando seu papel de relevância no auxílio à difusão das ideias do empreendedor contidas em seus escritos acadêmicos, o que de certa forma contribuiu para a sua estratégia de expansão das propostas e conceitos da Reforma Gerencial em âmbito internacional:

No CLAD, contei com a magnífica colaboração de Nuria Cunill Grau, e de toda uma equipe que soube naquele momento compreender a importância da mudança que estava ocorrendo. Nuria, ao promover a tradução de meus textos para o espanhol, ajudou a tornar meu trabalho conhecido na América Latina. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.194-95)

Um resultado concreto da atuação de Bresser no CLAD que merece destaque foi a publicação, em 1998, de um importante documento, intitulado “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina” (CLAD, 1998), também conhecida como “Declaração de Madri”, que representou um ponto de inflexão para as políticas de Reforma do Estado na região, como afirma Gaetani:

The Brazilian Reform captured foreign attention. Under Bresser Pereira’s leadership and intellectual influence, CLAD published a continental manifesto - a New Public Management for Latin America (CLAD, 1998) - which seemed to suggest a turning point in the region’s perspective on public management reforms. (2005: p. 248)

Ademais, é preciso ressaltar o protagonismo e a liderança da Reforma Gerencial empreendida por Bresser Pereira, pois o caso do Brasil inspirou diretamente o CLAD na publicação deste documento, além de ter despertado o interesse de organismos

---

<sup>100</sup> Ver Haas (1992).

internacionais, que naquele momento ainda estavam formulando suas primeiras diretrizes sobre a Reforma do Estado para países em desenvolvimento:

El caso de Brasil influyó de manera decisiva en la posición pública del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. El documento-manifiesto oficial “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998) se inspiró en la iniciativa brasileña y recibió el respaldo de todos sus miembros. Inclusive las instituciones financieras supranacionales comenzaron a comprometerse en términos financieros e ideológicos con la reforma brasileña. Dada su permanente búsqueda de doctrinas gerenciales para las reformas administrativas que pudieran ser presentadas a los países en desarrollo, estos organismos evidenciaron un marcado interés por la reforma administrativa brasileña. (GAETANI, 2000: p.1)

Assim, este ponto nos leva a um argumento crítico bastante explorado pelos críticos da Reforma: o de que suas ideias principais teriam sido “imposições” de organismos internacionais que, sob a égide do Consenso de Washington, fizeram com que os países em desenvolvimento “importassem” as ideias do gerencialismo para o setor público (PAULA, 2008). Aqui, sustentamos uma visão contrária à essa interpretação crítica, pois tínhamos à frente do processo de Reforma do aparelho de Estado um empreendedor de políticas públicas obstinado em defender um projeto que também trazia ideias próprias sobre o Estado e a burocracia (em decorrência da sua condição de intelectual público com passagens pelo governo, já analisada no Capítulo 3) complementadas por outras ideias e práticas exitosas em andamento naquele momento no plano internacional, como elucidada Pacheco:

O arcabouço das propostas Bresser não pode ser encontrado no *Reinventing Government* (Osborne e Gaebler, 1992), ou nos principais documentos da reforma na Grã Bretanha (*Next Steps, Citizen's Chart...*): em nenhum desses casos se encontra uma proposta global e compreensiva que englobe as “soluções administrativas”. As propostas atuais de reforma do aparelho de Estado no Brasil constituem uma *comprehensive policy* e, embora façam parte de um movimento internacional contemporâneo de reformas administrativas, têm contornos próprios. (1999: p.107)

Neste ponto, é essencial compreender que os países nos quais Bresser foi buscar referenciais para robustecer a proposta de Reforma brasileira possuem especificidades muito relevantes no campo da Gestão Pública, razão pela qual é importante mencionar a

distinção de trajetórias do Brasil e de países desenvolvidos no que tange às práticas de reforma gerencial:

Al contrario de los regímenes de Westminster, que aprendieron directamente de su experiencia y con un cierto nivel de efectos de contagio, el Brasil procuró conceptualizar y efectuar el cambio de la política de gestión pública bajo la influencia de las prácticas internacionales exitosas. (GAETANI, 2000: p.8)

Desse modo, podemos afirmar que a proposta brasileira não é uma mera “cópia passiva” de modelos internacionais, mas, muito pelo contrário, inclusive inspirou em alguma medida a formulação da proposta do BID sobre a Reforma do Estado, devido à movimentação de Bresser Pereira no âmbito externo, que acabou por exercer influência intelectual nesse fórum internacional, uma vez que o ex-ministro recebeu convites para proferir conferências sobre o assunto naquele organismo internacional, como sustenta Pacheco:

Quanto às agências internacionais, podemos afirmar o contrário: as propostas brasileiras têm sido inspiradoras de novas linhas de financiamento, pelo menos para o BID, que tem-se mostrado interessado nas novas ideias, convidando o Brasil a divulgá-las em fóruns internacionais. (1999: p.108)

Acerca da influência da proposta Bresser no BID, o ex-ministro relata o contato direto estabelecido com o presidente do Banco à época da Reforma, Enrique Iglesias, em decorrência de uma visita daquela autoridade à Brasília, ressaltando o interesse pelo trabalho de Bresser, que resultou num seminário no Brasil cujo conteúdo posteriormente transformou-se num importante livro<sup>102</sup> de referência sobre a Reforma do Estado no Brasil. Ademais, este evento construiu pontes e facilitou a constituição da parceria do MARE com a instituição internacional que deu origem a projetos de cooperação técnica, além de Bresser, depois, também ter ido ao BID para proferir uma conferência que, segundo a narrativa do ex-ministro, despertou “muito interesse” por parte do Banco e, em alguma medida, ajudou a formatar a visão daquela instituição sobre a Reforma do Estado, ainda pouco desenvolvida naquele momento:

Eu conhecia de longa data o Enrique Iglesias, que era o presidente do BID. É um economista, que foi diretor geral da CEPAL; é um uruguaio muito inteligente e competente. Em junho de 1995 o Iglesias veio fazer uma visita oficial ao Brasil, como presidente do BID. E claro, ele foi falar com o Presidente, que era velho amigo dele, foi falar com o ministro da Fazenda e

---

<sup>102</sup> Trata-se do livro organizado por Bresser Pereira e Spink (1998).

com o do Planejamento, e me ignorou, ainda que eu fosse meio amigo dele. O tamanho do meu ministério não justificava sua visita. Mas ele me convidou para um coquetel, e lá eu disse a ele o que eu estava fazendo. Ficou interessado e me chamou para uma sala anexa, que me permitiu explicar melhor a Reforma. Ele disse que era muito interessante o que eu estava fazendo, e que eu podia contar com a sua ajuda. Então eu comecei a preparar o seminário, que foi realizado em maio do ano seguinte, para o qual eu chamei o professor Peter Spink para me ajudar. E nós fizemos, no edifício do Itamaraty, uma grande conferência latino americana sobre a Reforma Gerencial, que deu origem ao livro *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Depois disso apresentei um projeto, e eles me deram dinheiro para ajudar a executar a Reforma do Estado. Em 1997, o Enrique me convidou para fazer uma grande conferência no BID, com muitos convidados. A conferência causou muito interesse. Na diretoria do Banco havia um diretor que se ocupava do Estado. Quando terminou a minha conferência, ele chegou para mim e disse: “Que bom, agora nós temos um modelo de reforma do Estado e o Banco Mundial não tem”. Quer dizer, o modelo era o meu, que o BID estava aceitando, e na competição que existe entre as duas agências, o diretor estava assinalando a vantagem que eles passavam a ter. (BRESSER-PEREIRA, *entrevista*, 2013)

Ou seja, esta passagem ilustra o protagonismo de Bresser em relação ao BID, mostrando que o ex-ministro soube se articular para aproximar-se da instituição e obter vantagens para o MARE na forma de financiamento de projetos, além de ter conseguido projetar suas ideias na forma dos seminários e conferências realizados, sendo que em 1997 o BID publicou um importante documento sinalizando uma aderência aos princípios do gerencialismo no setor público:

Thanks to Bresser Pereira’s persuasive argumentation, the Inter-American Development Bank provided Brazil with a loan to implement the public management reforms. At the same time the World Bank, which had taken a more traditional and cautious approach to the problem, began to change its attitude after publishing the influential 1997 report on state reform. (GAETANI, 2005: p. 248)

Além disso, Pacheco (1999: p.108) destaca ainda duas conferências internacionais proferidas pelo então ministro Bresser Pereira que objetivaram disseminar as ideias brasileiras sobre a Reforma Gerencial no exterior, e contribuiu para posteriormente o estreitamento do relacionamento do MARE com o Banco, o que resultou em financiamento para a implementação de projetos de Reforma do Estado: uma, a convite do próprio BID, intitulada “*Managerial public administration: strategy*

*and structure for a new State*, proferida na 50ª Sessão Sumária da Assembléia Geral da ONU, Washington, em 16 de abril de 1996; outra, com o tema “Reconstruindo um novo Estado na América Latina”, apresentada num evento patrocinado pelo BID e PNUD<sup>103</sup>; e “Os novos caminhos da América Latina: Estado, mercado e equidade”, realizada em Montevideu, no dia 7 de outubro de 1996.

Então, a partir destas movimentações de Bresser, deu-se início a um processo<sup>104</sup> de cooperação técnica internacional com o BID, que se concentrou em grandes áreas prioritárias<sup>105</sup>, como o apoio às reformas do setor público e à modernização do Estado, tanto no nível federal como estadual; o apoio aos setores sociais, melhorando a cobertura nos setores de educação e saúde, e reduzindo os seus custos de produção e distribuição no país. Nesse sentido, houve, como um elemento colaborador no fortalecimento do processo de modernização do aparelho do Estado, em maio de 1996, e com financiamento do BID, um Seminário Internacional realizado em Brasília sobre a Reforma do Estado na América Latina e Caribe, que contou com a participação do Presidente da República, de Ministros e outras altas autoridades de governos da região, além de representantes de entidades multilaterais, da sociedade civil e especialistas internacionais na matéria. (MARE, 1998b)

Por fim, já em relação à outra importante instituição internacional, o Banco Mundial, Bresser manifestou forte divergência com o que ele denomina “sequencialismo”, uma ideia<sup>106</sup> vigorosamente combatida tanto nos seus textos acadêmicos como na sua prática política como ministro da Reforma do Estado. Desse modo, o ex-ministro dialogou com aquela organização e participou de um encontro

---

<sup>103</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

<sup>104</sup> Como exemplos concretos das parcerias que o MARE estabeleceu com o BID em matéria de Reforma do Estado, podemos citar: “Posteriormente, em outubro de 1996, foi formulada e aprovada a operação de Assistência Técnica ao Programa de Apoio à Modernização do Poder Executivo do Governo Federal do Brasil. A operação foi coordenada pelo MARE, através da unidade executiva criada para tal objetivo, e financiou a formulação de planos de ação específicos que contribuem para a modernização do aparelho do Estado a nível federal. Ainda, ao final de 1995, o BID aprovou um empréstimo de Cooperação Técnica (888/OC-BR), de US\$ 78 milhões, para a modernização tecnológica e fortalecimento da capacidade gerencial da Secretaria da Receita Federal. O programa pretende melhorar a arrecadação e reduzir a sonegação fiscal dos tributos federais. Outra operação, nesta área, foi o programa de Administração Fiscal Nacional (980/OC-BR), de US\$ 500,0 milhões, aprovado em dezembro de 1996. Esse programa objetiva a melhoria da administração tributária e fiscal dos Estados. Adicionalmente, em fevereiro de 1997, o BID aprovou um empréstimo de cooperação técnica para melhorar os sistemas de informação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (991/OC-BR), de US\$ 25 milhões. Esse projeto visa o fortalecimento da capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas, com ênfase na área social, melhorando a sua base de informações.” (MARE, 1998b: p.20-21)

<sup>105</sup> Segundo Bresser Pereira (2010a: p.185), os recursos advindos do financiamento do BID concentraram-se no desenvolvimento do setor eletrônico do governo, gestão de recursos humanos e difusão das experiências da reforma no nível dos estados e grandes municípios.

<sup>106</sup> Especialmente desenvolvida em Bresser Pereira, 1996.

interno do banco com funcionários, debatendo e apresentando ideias coerentes com as que defendia no Brasil para a Reforma da Gestão Pública, atacando a tendência que o Banco Mundial apresentava naquele momento de formatar sua orientação<sup>107</sup> sobre esta matéria segundo pressupostos ligados ao paradigma burocrático da administração pública:

No último ano que eu estive no MARE, o Banco Mundial me convidou para uma grande reunião interna, que eles geralmente realizam na Universidade de Maryland somente para o seu próprio *staff*. Nessas reuniões-treinamento eles convidam algumas pessoas para debater sobre determinados assuntos. Foi muito interessante, porque eu tive que manter um debate forte com seus técnicos, porque eles estavam ali deliberada, forte e firmemente defendendo o sequencialismo. Sequencialismo para o qual eu tinha uma resposta pronta, que eu também dei para eles (naquela época era comum você encontrar defensores do sequencialismo): “está bom, se você insiste eu estou disposto a aceitar a sua ideia e abandonar imediatamente a ideia da Reforma Gerencial; mas com uma condição só: que você defenda que o Brasil deve abandonar de vez a revolução da informática, porque o Brasil ainda não terminou a revolução mecânica”. Eu fazia essa brincadeira, porque o sequencialismo é ridículo, é algo escandaloso. (BRESSER-PEREIRA, *entrevista*, 2013)

Portanto, verificamos que o papel empreendedor que Bresser Pereira assumiu na defesa das ideias da reforma da administração pública atingiu, para além das audiências brasileiras, também alguns foros internacionais relevantes para as discussões sobre a Reforma do Estado na década de 1990, tendo exercido, em alguma medida, influencia na agenda das organizações internacionais que estavam iniciando a formatação das suas políticas de reforma da Gestão Pública naquele momento. Nesse contexto, é importante destacar a atuação do ex-ministro à frente do CLAD, pequeno organismo internacional transformado por Bresser num fórum internacional para debate de ideias e difusão dos conceitos e bases fundamentais da Reforma Gerencial para a região, tendo inclusive gerado um documento que sistematizou as principais bases teóricas e práticas de governo para Reforma do Estado na América Latina.

Ademais, no BID, que manifestou uma maior afinidade e entrosamento pelas ideias de Bresser, houve também uma relação importante do MARE, que frutificou em forma de seminários, conferências para as quais Bresser foi convidado e também foi anfitrião no Brasil, além de projetos de cooperação técnica internacional financiados pelo Banco que ajudaram a avançar na implementação de programas sob a influência de

---

<sup>107</sup> Ver Pacheco, 1999.

práticas gerenciais no país. Finalmente, Bresser também dialogou com o Banco Mundial, sendo que esta relação foi menos harmônica do que com o BID, uma vez que houve um confronto de visões sobre o grau de profundidade que deveria orientar as mudanças a serem efetuadas na Gestão Pública.

### **Considerações Finais**

Esta dissertação procurou demonstrar que o ex-ministro Bresser Pereira atuou como o empreendedor da Reforma Gerencial da Administração Pública de 1995 no Brasil à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Nosso foco, na atuação e no perfil peculiar do empreendedor, revela que a ação individual dos atores é uma dimensão importante no processo de produção de políticas públicas e merece mais atenção e estudos detalhados, a despeito das controvérsias que possam ser levantadas contra esta abordagem:

The Brazilian case provided an interesting example of successful public entrepreneurship – even if partial - on an hostile environment. It suggests that more attention should be paid on the role of individuals on policy processes in spite of the controversies of this kind of approach. Entrepreneurship is a matter of individual behavior as well as functional role. More research should be carried out in order to clarify its potentialities as an explanatory factor of policy change as the episode suggests. (GAETANI, 2002: p.13)

No caso analisado, o papel empreendedor desempenhado pelo ex-ministro do MARE ficou tão evidente que a Reforma tornou-se até mesmo personalizada<sup>108</sup> e as referências que são feitas àquele processo político-administrativo são fortemente marcadas por um tom personalista, devido à grande capacidade mobilizadora do empreendedor de chamar para si o debate e centralizar as movimentações estratégicas, sendo comumente identificada, tanto no debate político como na literatura acadêmica especializada, como “Reforma Bresser”:

Estava propondo um tema para o país que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente nos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do país. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.333)

---

<sup>108</sup>“Bresser Pereira fue firmemente identificado con la reforma y viceversa. Su salida, seguida de la dispersión de su equipo, marcó el fin del ciclo reformista.” (GAETANI, 2000: p.11)

Nesse sentido, percebemos o nítido caráter inovador da proposta Bresser, e também verificamos que a Reforma da Administração Pública na década de 1990 não refletia<sup>109</sup> um sentimento social e nem era uma cobrança de setores políticos específicos, estando assim fortemente associada às iniciativas pessoais do ex-ministro e da sua equipe no MARE, como ilustra Miranda:

Um dos principais traços distintivos da Reforma Gerencial de 1995 é que ela não foi tanto a expressão da emergência de forças na sociedade e/ou dentro do aparelho do Estado pró-reforma gerencial, mas antes foi fortemente influenciada pela articulação e sistematização de uma série de idéias e posicionamentos teóricos e políticos do ministro Bresser Pereira e de sua equipe. (2010: p.15)

Assim, Bresser foi capaz de gerar uma alternativa de política pública inovadora, destinada a introduzir o modelo de administração pública gerencial no Brasil, tendo sido relativamente bem sucedido ao convencer alguns públicos estratégicos para alavancar o seu projeto reformador, especialmente no momento de negociação da reforma constitucional, que resultou na consolidação da dimensão institucional-legal da reforma administrativa: os governadores e prefeitos de grandes cidades apoiaram a proposta da emenda e FHC chancelou seu apoio a partir disso, abrindo caminho para que a emenda da reforma administrativa fosse enviada ao Congresso; os ministros mais resistentes não se opuseram a ponto de impedir que a reforma entrasse na agenda de votações do governo; e a alta burocracia não obstruiu o caminho. Portanto, podemos afirmar que Bresser Pereira foi capaz de “juntar os três fluxos” do modelo teórico de Kingdon (2003), como aponta Gaetani:

**Bresser entrepreneurial role was so evident that the reform became personalized.** He defined the problem in his own terms on the beginning of the issue career in a way that neutralized potential opposition. He generated an innovative policy proposal that combined elements from the new public management fad with traditional progressive public administration ideas. He also performed a key political role in negotiating the constitutional amendment within the executive branch as well as with the Congress. **In short, he catalyzed the three streams in the way required to promote policy change according to Kingdon’s formulation.** (2002: p.13, grifo nosso)

---

<sup>109</sup> Este fato é também evidenciado pela completa ausência do tema da reforma da administração pública do programa de governo de Fernando Henrique Cardoso. (GAETANI, 2002; BRESSER-PEREIRA, 1998a)

Em complemento, Gaetani (2005: p.296) destaca que o papel de Bresser Pereira foi determinante em todas as etapas da política pública de gestão do primeiro governo FHC, mas que é necessário também pontuar as limitações do contexto político e institucional no qual o empreendedor atua:

All the main policy processes such as agenda setting, problem definition, issue image formulation, alternative specification, and decision-making derived from Bresser Pereira's restless actions and determination. The context played a role as well as the institutional features of the Brazilian political system.

Nesse sentido, o depoimento de Fernandes (2011: p.17-21) indica que a reforma gerencial brasileira necessitaria, para ser bem sucedida, de “ideias claras e mostradas de maneira sistematizada”, somadas a uma estratégia negociada, além da detecção de oportunidades e de uma “janela aberta” para um administrador público preparado para mobilizar uma equipe de modo a aproveitar a oportunidade para fazer a reforma. Apesar de esse autor não mencionar diretamente o modelo de Kingdon (2003), a sua narrativa nitidamente também aponta para a mesma direção: a necessidade de um empreendedor de políticas públicas hábil e disponível naquele contexto, personalizado na figura e na ação do ex-ministro Bresser Pereira.

Os dados analisados e a literatura utilizada revelam que Bresser foi o principal protagonista da reforma administrativa, tendo exercido uma “ação empreendedora em circunstâncias adversas”. (GAETANI, 2000; 2005). Assim, Bresser Pereira defendeu as ideias basilares para a sua Reforma Gerencial sintetizadas no Plano Diretor, as quais foram complementadas com o aproveitamento das boas ideias e experiências internacionais em voga naquele período, sendo habilidoso em colocar “novas idéias no lugar”. (PACHECO, 1999) O conjunto de ideias e bons argumentos que balizaram o projeto Bresser foram cruciais para os êxitos do MARE - especialmente na defesa e aprovação da emenda constitucional da reforma administrativa, que representou a dimensão institucional da Reforma administrativa - e a condição de intelectual público já experimentado nas lides do governo (ou um “autor-ator”, na denominação de Romão Netto, 2010) que caracteriza seu empreendedor foi um fator determinante para o fomento de um grande debate nacional sobre a Reforma da Administração Pública e para a inclusão do tema na agenda governamental.

Em síntese, a “*performance* empreendedora” de Bresser também é defendida como crucial para o acontecimento da Reforma Gerencial da Administração Pública de 1995 no Brasil, como fica bastante evidente neste trecho de um depoimento de um ex-assessor de Bresser:

I think that **the reform in Brazil was the consequence of Minister Bresser entrepreneurial activity.** [...]The idea of administrative reform was in the minds of most political managers, but Bresser formulated a policy, with his particular intellectual capacity and panache—. He’s an intellectual, who was nominated as Minister because he was a friend of President Cardoso, but not interested specifically in this subject. When he received this nomination, he was personally motivated with the idea of making this theme to get a higher status. So I would say that **the immediate reason for this reform was the personal involvement and entrepreneurial performance of Minister Bresser convincing the other ministers and the President to perform a managerial reform.** Cardoso’s government was, since the beginning, committed to an agenda of reforms. But public-management reform was not among these initial priorities. I think the role performed by Minister Bresser was to upgrade this issue to the same level as the other topics in the reform agenda. (FERNANDES, 2010: p.5-6, grifo nosso)

Ademais, endossamos a interpretação de Melo (1998), que compara o desempenho no Congresso das reformas administrativa, tributária e da previdência social empreendidas pelo governo FHC, ressaltando duas causas que explicam o sucesso da Reforma da administração pública em contraste com dificuldades bem maiores encontradas nas outras reformas do mesmo período: o apoio dos governadores e o empenho pessoal de Bresser Pereira na defesa da reforma durante o debate nacional:

The role of Minister Bresser as a policy advocate is indeed suggested by an editorial from the conservative *O Estado de São Paulo*: "the victory should be credited to the obstination of Minister Bresser Pereira and his capacity for persuasion that guaranteed almost total fidelity to the original proposal. To the victor, Bresser, the potatoes". (MELO, 1998: p.20)

Nesse sentido, está bastante claro que: “the most important outcome of the reform in this period was not implementation of projects, but the dissemination of a new view, concepts and guidelines for public administration.” (FERNANDES, 2010: p.4) Esta leitura é também corroborada por Costa:

O professor Bresser Pereira declarou no início deste seminário que a grande vitória da reforma gerencial foi ideológica. No governo federal e nos governos estaduais e municipais, técnicos

e gestores passaram a acreditar nas virtudes da “administração gerencial”. Os quadros da administração pública recrutados pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) passaram a partilhar das mesmas ideias sobre gerencialismo. Desse ponto de vista, portanto, a reforma foi um êxito porque mudou em grande parte a mentalidade do funcionalismo público brasileiro. (2011: p.115)

De fato, percebemos pelas crescentes iniciativas atuais de busca por aumento de desempenho nas diversas políticas públicas e por algumas experiências bem sucedidas do chamado “choque de gestão”, que a perenidade os pressupostos fundamentais da Reforma Gerencial de 1995 está indiscutivelmente presente na ramificação e proliferação de seus conceitos e práticas para Estados e municípios em todo Brasil:

**A Reforma continua a se realizar em todo o país** em nível federal, estadual e municipal. Os princípios mais gerais da Reforma não estão mais restritos a um pequeno grupo de iniciadores, mas **são patrimônio intelectual comum** da alta burocracia pública brasileira e dos seus consultores administrativos. **Hoje, quando no Brasil se pensa em Reforma Administrativa**, quando se busca tornar o aparelho do Estado mais eficiente, mais capaz de prestar ou financiar serviços sociais, culturais e científicos com baixo custo e boa qualidade, **pensa-se em reforma gerencial ou de gestão pública**. (BRESSER-PEREIRA, 2010a: p.174, grifo nosso)

Em suma, a posição formal no processo decisório como Ministro da Reforma do Estado, somada à combativa e persistente ação na mídia para o convencimento de setores estratégicos juntamente com o trabalho político de busca de apoio às propostas reformistas no Congresso Nacional, estando amparado pela reputação e prestígio como acadêmico e na habilidade política angariada em experiências anteriores em governos fazem de Bresser Pereira o empreendedor da política de reforma da administração pública conduzida durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

Concluimos que Bresser Pereira, graças ao papel assumido como empreendedor, alçou o tema da reforma da administração pública ao topo da agenda de políticas públicas enquanto principal articulador da pioneira reforma administrativa democrática do Brasil, podendo ser considerado um empreendedor de políticas públicas que foi capaz de formular, difundir e defender as suas ideias reformistas para diferentes audiências, bem como atuar diretamente na promoção de mudanças na política de Reforma da Administração Pública.

Ademais, constatamos que o ex-ministro Bresser Pereira, na condição de “ministro reformador”, é claramente um “empreendedor de políticas públicas” segundo as referências teóricas discutidas ao longo do trabalho, que atuou sob circunstâncias adversas que impuseram a tarefa da persuasão e da confrontação de visões opostas, especialmente no interior do Governo, como demonstrado no Capítulo 3:

A visão do empreendedor não era hegemônica – era sectária e antagonizava em diferentes extensões com as visões mais fortemente predominantes dentro do governo. A postura presidencial (em parte devido à amizade com Bresser, em parte devido ao temperamento desconfiadamente experimentalista) explica o lançamento dessa trajetória, na medida em que possibilitou a abertura de uma janela a um empreendedor capaz de unir problemas a soluções e de buscar realizá-las mesmo contra a maré. (MARTINS, 2003: p.162)

Portanto, devido à forte dependência da persuasão para o avanço de suas propostas, Bresser enfatiza, em vários de seus textos acadêmicos e através da sua ativa presença da mídia especialmente durante a discussão da emenda constitucional da Reforma Administrativa, a importância dos debates públicos e acredita que os embates sobre as ideias gerenciais foram vencidos naquele momento:

Um debate em que as novas idéias saíram vitoriosas, mas que precisa ser sempre retomado, seja para ser reafirmado, seja para ser corrigido. Não há nada hoje mais importante, no Brasil, do que nos engajarmos em um verdadeiro debate sobre todos os temas da vida pública nacional. Um debate marcado pelo respeito, em que os participantes respeitem as pessoas e os argumentos apresentados. Só assim aprenderemos dos nossos erros, descobriremos novos caminhos, aprofundaremos nossa democracia, dependeremos menos de elites iluminadas, fortaleceremos o espaço público e a sociedade civil. (BRESSER-PEREIRA, 2000: p.58)

Ademais, como demonstrado no Capítulo 3, algumas características pessoais e profissionais moldaram o empreendedor a partir de uma formação intelectual rica e sofisticada, associada com atuações importantes como homem público, acadêmico e executivo do setor privado. Somado a isso, um perfil de formador de equipes, com uma habilidade importante de unir pessoas em torno de um projeto arrojado, foi absolutamente fundamental para a geração da política de Reforma do Estado dos anos 1990, uma vez que foi possível, também, a construção intelectual de um empreendimento reformista através da atuação estratégica de uma *policy community* que

também pensava e formulava propostas de reformas sob a liderança intelectual de Bresser Pereira, o que legou importantes resultados para o aparelho de Estado brasileiro, não só no plano institucional e político, mas também na esfera acadêmica. Nesse sentido, sobre a centralidade do papel da sua equipe para a discussão das novas ideias que apresentou ao país, narra Bresser Pereira:

Na minha vida pública, a experiência que tive no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado foi aquela que mais satisfação me deu. **Ajudado por uma equipe extraordinária, pude desenvolver e iniciar a realização de um grande projeto de Reforma do Estado** que, após a minha saída do governo, continua a ser implantado, ainda que lentamente. Ao mesmo tempo, eu continuei a discutir as novas ideias e integrá-las em uma visão geral da teoria política e da democracia. (2004: p.538, grifo nosso)

Então, percebemos que os amplos horizontes intelectuais de Bresser Pereira deram condições ao ex-ministro de introduzir na Gestão Pública Brasileira uma visão integradora e complexa, alicerçada em bases históricas e políticas, resultando numa interpretação generalista sobre o difícil processo de reforma do Estado, tendo possibilitado debates e mudanças em várias dimensões: institucional, de gestão e cultural. (PACHECO, 2004; BRESSER-PEREIRA, 1998a; 2009)

De fato, constatamos que a persuasão foi a marca distintiva da atuação política de Bresser Pereira à frente da Reforma Gerencial e também foi seu principal método de implementação de suas ideias, uma vez que a estrutura institucional do MARE lhe permitia uma margem de ação direta muito pequena, conforme demonstrado no Capítulo 3. Assim, o ex-ministro expôs-se às críticas e defendeu uma proposta gerencial para a Administração Pública brasileira, buscando combinar ideias próprias sobre o Estado e a burocracia - já acumuladas através da sua atuação como um acadêmico profissional – com as ideias e projetos internacionais onde foi, pioneiramente, buscar subsídios para a reforma brasileira, a primeira do gênero realizada num país em desenvolvimento sob a vigência de um regime político democrático. (BRESSER-PEREIRA, 2009; 2010a; PACHECO, 2004; ABRUCIO e LOUREIRO, 2004)

Enfim, Bresser Pereira, atuando à frente do MARE, conseguiu conjugar dois papéis aparentemente inconciliáveis: ele apresentava o raro perfil de um intelectual desempenhando funções políticas (BOBBIO, 1997). Desse modo, essas duas habilidades combinadas, quando postas à prova diante de um ministério com poder

dramaticamente limitado, foram muito importantes no momento da iniciativa empreendedora que sustentou o projeto reformista.

Nesse sentido, o debate fomentado pelas novas ideias disseminadas por Bresser geraram um “legado bibliográfico do MARE” (MIRANDA, 2010), uma relevante contribuição intelectual que o processo reformista legou - materializado em livros, artigos, teses e dissertações<sup>110</sup> que surgiram para justificar ou criticar as propostas da Reforma, além dos Cadernos<sup>111</sup> MARE da Reforma do Estado que constituíram também uma fonte importante de dados sobre a Reforma:

[...] the most successful work that I did in my public life was these four years in the Ministry of Federal Administration. I also created a very good thing that still exists in some way, that still convenes in some way, the people that worked in MARE. **Now the number of articles, dissertations, Ph.D. dissertations or Master’s dissertations about reform are enormous as the process continues.** (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.26, grifo nosso)

Em suma, o papel persuasivo de Bresser Pereira acabou cumprindo a dupla função de sustentar o projeto político reformista, ao mesmo tempo em que sua intervenção nos debates públicos criou e estimulou um debate científico-acadêmico na seara da Administração Pública, contribuindo para a sua expansão:

**Um aspecto distingue o trabalho de Bresser Pereira: sua argumentação levava em conta e alimentava o debate acadêmico.** Aqui, estavam presentes uma teoria sobre a burocracia e o Estado, baseada numa tipologia das formas administrativas e na transformação contemporânea no papel dos governos, e outra destinada a refutar certas visões do funcionamento estatal (criticando principalmente o *Public Choice*), além de uma análise das experiências comparadas de reforma e a introdução de temas vinculados à ampliação da esfera pública, assunto que se tornou cada vez dominante no decorrer do tempo. (ABRUCIO e LOUREIRO, 2008: p.21, grifo nosso)

Portanto, considerarmos que uma relevante contribuição do MARE foi o início da institucionalização do processo de Reforma do Estado no Brasil, ao mesmo tempo

---

<sup>110</sup> O estudo de Souza e Araújo (2003) faz um importante levantamento com breve descrição dos trabalhos publicados sobre a Reforma do Estado entre 1994 e 2002.

<sup>111</sup> Publicações técnicas periódicas produzidas pelo MARE, com conteúdo especializado, que objetivou fundamentar muitos pressupostos da Reforma Gerencial, além de avaliar seus progressos e divulgar importantes resultados e estatísticas sobre o funcionamento geral da máquina federal no período. Ver Mare (1997a, 1997b, 1997c, 1998)

em que o papel empreendedor desempenhado por Bresser Pereira estimulou uma inédita e impactante onda de debates sobre a Administração Pública e a Reforma do aparelho de Estado no Brasil. Nessa linha, podemos afirmar também que um dos principais êxitos do Ministério encontra-se justamente no desencadeamento dessas necessárias discussões sobre a burocracia brasileira e suas propostas de mudança, que também refletiram um sentimento de alteração dos rumos do próprio Estado brasileiro naquele momento histórico.

Atualmente, do ponto de vista da agenda de pesquisa sobre a Reforma Gerencial de 1995 no Brasil, alguns se questionam se estaríamos diante de um esgotamento dessa perspectiva investigativa. Acreditamos que, embora já exista um número substancial de estudos sobre o assunto, seja para fundamentar, criticar ou avaliar a Reforma gerencial brasileira, há ainda um aspecto pouco explorado, como este trabalho procurou demonstrar: o papel desempenhado por atores específicos nesse processo.

Nosso caso focalizou o empreendedor de políticas públicas enquanto um ator com características peculiares que desempenha ações específicas, personalizado na figura do ex-ministro Bresser Pereira. Uma leitura complementar a nossa é a sugerida por Martins (2002: p.220; 2003), que aponta a presença de outros<sup>112</sup> empreendedores ou grupos de empreendedores que também atuaram na política de Reforma do Estado entre 1995 e 2002, abrangendo um período de tempo de governo maior do que o abordado pelo nosso trabalho. Analisar quem eram esses outros empreendedores, quais eram seus perfis, suas tendências, posturas e estratégias, dentro e fora do governo, por exemplo, pode contribuir com futuros estudos acerca do papel dos empreendedores de políticas públicas em processos de reforma administrativa.

Além disso, pensando em uma possível agenda de pesquisa propositiva, a partir dos caminhos apontados por Abrucio e Gaetani (2008), seria interessante verificar, nos Estados, como potenciais empreendedores de políticas públicas estão atuando para promover inovações e buscar avanços para a agenda da gestão pública no plano subnacional, especialmente nos Estados onde esse processo já está mais avançado, com especial destaque para os “casos símbolo” de Reforma Gerencial, Minas Gerais e Pernambuco.

---

<sup>112</sup> Abarcando o período dos dois governos de FHC, divididos em três blocos, Martins (2002: p.228), sugere, além de Bresser Pereira, que Clóvis Carvalho, Martus Tavares e Pedro Farias seriam também empreendedores da política pública de reforma administrativa.

Esta dissertação apresenta algumas limitações importantes que são dignas de nota. A partir da entrevista realizada com Bresser Pereira (2013), foi possível perceber a riqueza de dados, detalhes e informações relevantes que este método de investigação pode proporcionar. Assim, devido às limitações de tempo e de recorte de pesquisa, foi impossível a realização de entrevistas com outros atores relevantes que participaram da política de gestão pública que Bresser empreendeu, especialmente alguns membros de sua equipe e outras autoridades governamentais da época. Logo, para futuros estudos sobre a Reforma Gerencial de 1995, seria enriquecedor para uma compreensão mais detida daquele processo a realização de outras entrevistas com pessoas que protagonizaram funções importantes<sup>113</sup> naquele momento histórico para a Administração Pública brasileira.

Além disso, outra limitante digna de nota é o fato de Bresser Pereira ser um “autor-ator”, ou seja, ele teorizou sobre uma ação político-governamental – constituindo-se ao longo do tempo como uma das principais referências bibliográficas sobre a temática da Reforma do Estado no Brasil e na América Latina - que ele próprio protagonizou. Obviamente, isto representa um obstáculo para a criticidade necessária a qualquer trabalho acadêmico-científico, especialmente na seara das ciências humanas e sociais.

Por fim, uma última restrição desta pesquisa é a ausência de aprofundamento das críticas dirigidas à Reforma Gerencial e a Bresser Pereira, devido à delimitação do escopo analítico do estudo ao papel desempenhado pelo ex-ministro na condição de empreendedor de uma política pública específica. Os argumentos críticos trazidos pelos trabalhos de Andrews e Kouzmin (1998), Barbosa e Silva (2003; 2005), Costa (2000), Oliveira (2002), Paula (2005; 2008) e Rezende (2002; 2004) são relevantes e merecem desenvolvimento posterior, para uma compreensão mais apurada e um “decantamento analítico” entre o que são de fato as incoerências e as insuficiências da reforma administrativa da década de 1990 e o que constituem tentativas teóricas de politização/ideologização daquele processo político-administrativo.

Em suma, muito embora tenha enfrentado críticas e resistências - especialmente pelo fato de ter ido conhecer *in loco* a experiência gerencial inglesa em um momento de grande efervescência internacional, o tema da Reforma Gerencial difundido por Luiz

---

<sup>113</sup> Alguns nomes sugeridos por Bresser Pereira (entrevista, 2013) para a realização de outras entrevistas foram: Clóvis Carvalho, Ângela Santana, Evelyn Levy, Cláudia Costin e Renata Vilhena, entre outros. Para uma leitura completa sobre algumas figuras chave da Reforma Gerencial, ver o anexo 1 desta dissertação, com a entrevista completa com Bresser Pereira (2013).

Carlos Bresser Pereira no Brasil gerou um intenso debate, tanto no mundo político quando no âmbito acadêmico, que está presente até hoje, especialmente nas discussões e ações sobre reformas administrativas no plano dos estados e municípios, atestando a validade e a perenidade das ideias reformadoras fomentadas pelo ex-ministro, podendo por isso ser considerado um genuíno estrategista da Administração Pública que foi capaz de exercer um raro papel na esfera pública: combinar a capacidade analítico-intelectual com a política, conduzindo uma ação relevante de liderança que transformou o desenho institucional do Estado brasileiro.

Portanto, analisamos nesta dissertação o papel e o perfil de um ministro reformador de formação acadêmica ampla e multifacetada, que exerceu a dupla função de intelectual público e homem de ação política, alçando o tema da Reforma da Gestão Pública ao topo da agenda de políticas públicas enquanto o empreendedor deste processo. Acreditamos que Bresser Pereira merece o reconhecimento como distinto membro da *intelligentsia* brasileira, cujas contribuições para o avanço da Gestão Pública no Brasil são maiúsculas e permanentes, e por isso exigem estudo e reflexão por parte daqueles interessados na melhoria da *performance* do aparelho de Estado brasileiro. Para tanto, este trabalho buscou aprofundar o estudo sobre a ação de um líder e reformador contemporâneo do Estado brasileiro, e pode servir como fonte de conhecimento e inspiração – tanto para acadêmicos quanto para gestores públicos - para novas e necessárias reformas na Administração Pública brasileira.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **A Reforma do Estado e a Administração Pública Gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de Reformas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro. Edição Especial Comemorativa, 2007. p. 67-86

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 1 e 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002. 618 p.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Construtor de instituições**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 85-100.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada**. Relatório de pesquisa n° 15. FGV-EAESP/GV Pesquisa, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalizão**. In: Luciana Lima Costa (Org.). **Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas**. In: LOUREIRO, Maria R.; ABRUCIO, Fernando L.; PACHECO, Regina S. (Orgs). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para o Estado Democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALVES, Márcio Moreira. **Testemunho de amigo**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.477 – 484

ANDREWS, Christina W; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. In: **Lua Nova**, volume 45, 1998, pgs. 97-129

BARBOSA e SILVA, Leonardo. **O Governo FHC e o Fim da “Era Vargas”:** **ascertando as contas com os modelos de Estado e de desenvolvimento**. Dissertação

apresentada ao Programa de Mestrado em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP – Araraquara, 2003.

\_\_\_\_\_. Uma Reforma contra o funcionalismo. **Perspectivas**, São Paulo, 27: 39-54, 2005.

BARCELOS, Márcio. **Políticas públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009**. Paper apresentado no GT de Políticas Públicas do 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012.

\_\_\_\_\_. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo “racional compreensivo” às abordagens “sintéticas” do processo da política pública. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan/abr, 2013, p. 145-162

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A batalha da Reforma. **O Estado de São Paulo**, 17/05/1997.

\_\_\_\_\_. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Vol. 34, n. 4, Jul./Ago. 2000, p. 55-72.

\_\_\_\_\_. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

\_\_\_\_\_. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial**. Intervenção no VI Fórum da Reforma do Estado. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Economista ou sociólogo do desenvolvimento**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.509-576

\_\_\_\_\_. **Innovations for successful societies: oral history program, civil service series: Entrevista**. [21.03.2011]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília–DF - Brasil. Disponível em: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories> Acesso em 23.09.2013

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998a.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, nº45, 1998b.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. 50 (4), 1999: p. 5-30

\_\_\_\_\_. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, M. A. e MARTINS, H. (Orgs.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010a. p. 171-212.

\_\_\_\_\_. **Uma experiência de governo**. Conferência proferida no IUPERJ em 16 de setembro de 1988, como depoimento de sua gestão como Ministro de Estado da Fazenda, de abril a dezembro de 1987. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/88.UmaExperienciadeGoverno.pdf>. Acesso em 10.01.2014

\_\_\_\_\_. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49. Número 1. Jan-Mar, 1998c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSERBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília 63 (3): 265-284 jul/set, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

CALMON, Paulo C. e MARCHESINI, Marcelo. **Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental**. Trabalho apresentado no XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia N. A linguagem da Administração Pública: um estudo sobre a abordagem pós-moderna. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011

\_\_\_\_\_. **O Papel das Idéias na Formulação de Políticas Públicas**. Trabalho apresentado no Encontro de Administração Pública e Governança. EnAPG – ANPAD. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002)**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais. São Carlos: UFSCar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

\_\_\_\_\_. **Transformando Idéias em Ação: o Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas**. Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS. UNICAMP: Campinas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Translating ideas into action: The Policy Entrepreneur and the Public Policy Process.** In: XXII World Congress of Political Science - IPSA/International Political Science Association, 2012. Madri - Spain.

CAPELLA, Ana Cláudia N. e LEITE, Leonardo Queiroz. **Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores.** Trabalho apresentado no EnANPAD: Rio de Janeiro, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a história que vivi.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003. p. 15-19.

\_\_\_\_\_. **Notas sobre a reforma do Estado.** São Paulo: **Novos Estudos**, n° 50, 1998.

CARDOSO, F.H e TOLEDO, Roberto Pompeu de. **O Presidente segundo o Sociólogo.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado: textos de referência.** 1° ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012

COELHO, F. S. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo.** In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DANTAS, Humberto (Orgs.). **Parceria Social Público-Privado: textos de referência.** 1° ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2012. p. 1-37.

COSTA, Frederico Lustosa. **Condicionantes da Reforma do Estado no Brasil.** In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo.** Editora FGV, 2007. p.133 – 158.

\_\_\_\_\_. **Por outra Reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista.** **Revista de Administração Pública**, vol. 34, n. 1, jan/fev, 2000.

\_\_\_\_\_. **A nova elite dirigente e a modernização da administração pública. Aparelhamento, renovação ou corporativismo.** **Revista Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**, segundo semestre de 2011, p. 107-118.

D'INCAO, M. A., & MARTINS, H. (Org.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso.** São Paulo: Paz e Terra, 2010

DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013. 2 volumes.

FARAH, Marta. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas.** In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FARIA, Carlos A.P. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº. 51, 2003. p. 21-29.

FERNANDES, Ciro. **Innovations for successful societies: oral history program, civil service series: Entrevista**. [17.09.2010]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília-DF - Brasil. Disponível em: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories> Acesso em 23.09.2013

\_\_\_\_\_. **A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor - 1995-2002**. Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 1**. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 9-56.

FISHER, Frank e FORESTER, John. **The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning**. London, Duke University Press, 1993.

FISHER, Frank. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 640 p.

GAETANI, Francisco. **Estratégia e Gestão de Mudanças nas Políticas de Gestão Pública**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal. (orgs). **Gestão Pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005. p.57-69

\_\_\_\_\_. **La intrigante reforma administrativa brasileña**. Revista Reforma y Democracia. No. 16, Caracas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Public management policy change in Brazil: 1995-1998**. Paper apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002

\_\_\_\_\_. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil: 1930-1998**. Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science. London School of Economics and Political Science, 2005. 470 p.

\_\_\_\_\_. **Public Management Policy Initiatives of Lula's government**. Paper apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

GOETZ, Gary & MAHONEY, James. A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. **Political Analysis** 14: 227–249, 2006.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Vol. 46, No. 1. Winter, 1992, pp. 1-35.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo, 78: 143-183, 2009

JOHN, Peter. Ideas and interests; agendas and implementation: an evolutionary explanation of policy change in British local government finance. **British Journal of Politics and International Relations**. Vol 1, nº 1, 1999. p. 39-62.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

\_\_\_\_\_. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas. Coletânea**. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2007. p.225-245.

LEVY, Evelyn. **Mestre Bresser**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p.485-488

LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal. (orgs) **Gestão Pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, 2005.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.5-32, 1998.

MAHONEY, J. Qualitative Methodology and Comparative Politics. **Comparative Political Studies**, v. 40, n. 2, p. 122-144, 2007.

MAJEED, Rushda. **Strengthening Public Administration: Brazil, 1995 – 1998**. Policy Note. Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2012. Disponível em [http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy\\_note/PN\\_id150/Policy\\_Note\\_ID150.pdf](http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id150/Policy_Note_ID150.pdf) Acesso em 24.03.2014

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process**. London, Yale University Press, 1989.

MALUF, Mônica M. B.; MILAN, Luís Fernando. **Verbetes Empreendedorismo**. In: DI GIOVANI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial/FUNDAP, 2013. Vol. 1, p.313-315.

MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTES, Ana C. B. Weber e Schumpeter: A ação econômica do empreendedor. **Revista de Economia Política**, 30, no. 2 (118) p. 254-270. 2010

MARTINS, Humberto Falcão. **A Modernização da Administração Pública Brasileira no contexto do Estado**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Innovations for successful societies: oral history program, civil service series: Entrevista**. [18.09.2010]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília–DF - Brasil. Disponível em: [http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/oral\\_history/V6\\_CS\\_CL\\_Humberto\\_Martins\\_id340/Humberto\\_Martins.pdf](http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/oral_history/V6_CS_CL_Humberto_Martins_id340/Humberto_Martins.pdf) Acesso em 23.09.2013

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias de políticas de Gestão Pública na Era FHC**. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC** Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 209-280

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de Gestão Pública**. Tese de Doutorado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

MARTINS, Paulo Emídio Matos e PIERANTI, Octavio Penna (Orgs). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995a.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do Aparelho de Estado e a Constituição Brasileira**: Conferência realizada pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira nos seminários patrocinados pela Presidência da República, nos quais os ministros explicaram aos parlamentares dos partidos aliados as emendas constitucionais que pretendiam enviar ao Congresso, 1995b.

\_\_\_\_\_. **A Reforma Administrativa na Imprensa**: Seleção de artigos produzidos no MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997a.

\_\_\_\_\_. **Exposição no Senado sobre a Reforma da Administração Pública** / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997b. 42 p. Cadernos MARE da Reforma do Estado; volume 3.

\_\_\_\_\_. **O Conselho de Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997c. 38p. Cadernos MARE da Reforma do Estado; volume 8.

\_\_\_\_\_. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998a. 127 p. Cadernos MARE da Reforma do Estado; volume 15.

\_\_\_\_\_. **Programa de Modernização do Poder Executivo Federal: termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID**. Brasília: MARE, 1998b. Cadernos MARE da Reforma do Estado; volume 16.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de; SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de. Consultoria externa em Reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **Rev. Adm. Pública** vol.42 no.1 Rio de Janeiro Jan./Feb, 2008.

MELO, Marcus André. **When institutions matter: the politics of administrative, social security and tax reforms in Brazil**. Paper presented at Latin American Studies Association (LASA). Chicago, USA, 1998.

MINTROM, Michael. Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. **American Journal of Political Science**, vol 41, no. 3, 1997. p.738-770.

MINTROM, Michael e NORMAN, Phillipa. Policy Entrepreneurship and Policy Change. **Policy Studies Journal**, vol. 37, no. 4, 2009. p. 649-667.

MINTROM, Michael e VERGARI, Sandra. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs and Policy Change. **Policy Studies Journal**, vol. 24, no. 3, 1996. p. 420-434

MIRANDA, Daniel Estevão de. **Mudanças institucionais e Gestão Pública: sobre a Reforma Gerencial de 1995**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política. São Carlos, UFSCar, 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado**. In: BRAVO, Maria Inês S. et alli (Orgs). Política social e democracia. São Paulo: Cortez, 2002, p. 139-147.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília (DF): MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. Escolas de Governo como Centros de Excelência em Gestão Pública: A Perspectiva da ENAP - Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53 (1), p. 77-90, 2002.

\_\_\_\_\_. Escolas de Governo: Tendências e Desafios - a ENAP em Perspectiva Comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51(2), p. 35-53, 2000.

\_\_\_\_\_. **Proposta de reforma do aparelho de Estado no Brasil**: novas ideias estão no lugar. In: PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora da UnB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reforma da Gestão Pública de 1995-98**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs.). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 640p.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n.1, jan.-mar, 2005.

\_\_\_\_\_. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PETERS, Guy B. e PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010. 649 pgs.

PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Leticia (Orgs.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Editora da UnB, 1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. **Revista do Serviço Público**. Ano 53, Número 3, Jul-Set. 2002

\_\_\_\_\_. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROBERTS, Nancy C. e KING, Paula J. Policy Entrepreneurs: their Activity Structure and Functions in the Policy Process. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol 1, no. 2, 1991, p.147-175.

ROMÃO NETTO, José Veríssimo. **Estado, o pedagogo da liberdade: reforma das instituições político-administrativas do Estado e cultura política nacional no Brasil Império e República**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

RUEDIGER, Marco Aurélio. **The Social Construction of Public Policies and the Role of the Governmental Elites**. In: ASPA National Conference - Monumental Possibilities: Capitalizing on Collaboration. Washington, EUA. 2007

SALLUM Jr, Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, nº 52, São Paulo: 2003

\_\_\_\_\_. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, vol. 11, nº 2. 1999

SARAIVA, Enrique e TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Escorços sobre Gestão Pública e Gestão Social**. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos & PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Editora FGV, 2007. p. 107-132.

SCHUMPETER, A Joseph. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP** — Rio de Janeiro 43(2): 347-69 Mar/Abr, 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases do autoritarismo brasileiro**. Brasília: Editora UnB, 1982.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n° 16. Porto Alegre, 2006. p.20-45

SOUZA, Antônio Ricardo e ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). **Revista do Serviço Público**. Ano 54, Número 2, Abr-Jun, 2003

SUZIGAN, Wilson. **Crise e reconstrução do Estado**. In: FURQUIM, Lilian; NAKANO, Yoshiaki; REGO, José Márcio (Orgs.). **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004: p.267-283

VALADARES, Josiel Lopes; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; ALVES, Renner Coelho Messias. **O Fenômeno do Empreendedorismo Público: Um Ensaio sobre a Aplicabilidade desse Construto na Administração Pública Brasileira**. Trabalho apresentado no EnANPAD. Rio de Janeiro, 2012

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAPELINNI, Marcelo. **A montagem de agenda na gestão de recursos hídricos**: uma aplicação do modelo de Kingdon no comitê do Itajaí. Trabalho apresentado no EnANPAD, Rio de Janeiro: 2012.

## **Entrevista**

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Luiz Carlos Bresser Pereira**: depoimento [06.dez. 2013]. Entrevistador: Leonardo Queiroz Leite. São Paulo/SP. Entrevista concedida como subsídio a dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. (Transcrição na íntegra disponível no anexo 1 desta dissertação)

## Web Sites consultados

Web site de Bresser Pereira

<http://bresserpereira.org.br/>. Vários acessos.

Escola Nacional de Administração Pública

<http://www.enap.gov.br/>. Acesso em 05.05.2014

Programa de história oral da Universidade de Princeton “Innovations for Successful Societies” <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories/> Acesso em 23.09.2013

Dicionário de Políticas Públicas, verbete “Enforcement”, disponível em <http://dicionario.fundap.sp.gov.br/Verbete/92>. Acesso em 31.01.2014

Biografia resumida de Bresser Pereira. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/2.Biograf-2pag.pdf>. Acesso em 06.02.2014

Bresser Pereira: a guide to my work. Disponível em [http://www.bresserpereira.org.br/curric/15.A\\_guide\\_to\\_my\\_work.28.3.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/curric/15.A_guide_to_my_work.28.3.pdf) Acesso em 06.06.2014

Currículo completo e biografia de Luiz Carlos Bresser Pereira. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/curric/13.09.CV-Completo.pdf>. Acesso em 24.02.2014

Bresser Pereira vai para o Itamaraty

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/20/brasil/12.html> Acesso em 07.03.2014

Diplomatas se opõem à indicação de Bresser

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/21/brasil/32.html> Acesso em 07.03.2014

Pressões tiram Bresser da chancelaria

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/22/brasil/22.html> Acesso em 07.03.2014

## Documentos

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. Caracas: Documento em espanhol, português e inglês preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD em 14 de outubro de 1998. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngppor.pdf> Acesso em 10.01.2014

Emenda constitucional 19/1998. Disponível em

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mare/emenda/emendaconst19.PDF>

Acesso em 23.09.2013

Exposição de motivos para a “emenda da reforma administrativa”. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/emenda/daemenda.pdf>.

Acesso em 17.02.2014

## ANEXO 1

### **Entrevista com Luiz Carlos Bresser Pereira, realizada pelo autor, no dia 06.12.2013, como subsídio para esta dissertação.**

---

**Como suas passagens anteriores por cargos políticos e sua trajetória intelectual contribuíram para te preparar para estar à frente de uma reforma de tamanha magnitude?**

Eu sou professor da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo desde 1959 até hoje. Primeiro, comecei a estudar administração de empresas. Para entrar na FGV era necessário fazer o concurso e depois fazer um MBA em Administração de Empresas nos EUA; não se podia ter outro percurso. Ainda que meu plano fosse ser sociólogo ou economista do desenvolvimento, era esse o jeito que eu encontrei para seguir esse caminho.

Em 1970 a FGV lançou o curso de graduação em Administração Pública, e eu dei aulas nesse programa; aí eu começava a ter uma relação mais próxima com o campo. No início dos anos 1980, a FGV/EAESP lançou um curso de pós graduação/mestrado em planejamento urbano e finanças públicas, onde já começaram a aparecer pessoas interessadas em Administração Pública propriamente dita, e eu tive duas ou três orientandas nesse período. Uma certamente foi a Cláudia Costin e a outra foi a Evelyn Levy. Essas duas, assim como Ângela Santana, cujo mestrado foi em administração de empresas, tornaram-se depois notáveis administradoras públicas e parte de minha equipe no MARE.

Por outro lado, eu sempre me interessei não apenas por economia, mas por teoria social e teoria política, e, portanto, sempre estudei o Estado. Eu já escrevi um livro chamado “Estado e subdesenvolvimento industrializado”, publicado em 1977. Então, ao estudar o Estado e ao estudar a burocracia – ou a tecnoburocracia, como a chamei – nisso eu estava outra vez às voltas com Administração Pública, embora a minha tecnoburocracia não fosse, como muita gente pensou, formada apenas por servidores públicos; é formada pela classe média profissional tanto do setor privado quanto do setor público. Aliás, o fato novo foi quando, a partir do final do século XIX e começo do século XX nos EUA, as empresas privadas se tornam tão grandes e substituem as famílias e as empresas familiares no papel de unidades básicas da produção social. Ocorria então o que denomino “revolução organizacional”, e começa a surgir uma nova classe social que é a tecnoburocracia. Eu sempre tive também um grande interesse por essa classe tecnoburocrática e em particular pelos tecnoburocratas públicos.

A minha primeira função política foi no Governo Montoro, o primeiro governo estadual democrático que houve em São Paulo, de 1983 a 1986. Nos dois últimos anos, em 1985 e 1986, eu fui o Secretário do Governo. E eu sabia que a Administração Pública era uma coisa fundamental para o país. Por outro lado eu conhecia a queixa dos professores de Administração Pública da FGV que diziam que não havia demanda para os seus formandos. E estava muito claro para mim que não havia demanda ou mercado por uma razão simples, porque o serviço público não tinha carreiras que pagassem bons salários

e interessassem aos administradores públicos de bom nível. E nem havia concursos públicos regulares.

No meu entendimento, deveria haver carreiras de administrador público bem remuneradas, e os concursos deveriam ser anuais, de forma que um jovem que quer ser administrador público possa programar sua vida para fazer um curso universitário, preparar-se para o concurso, e se tornar administrador público. Não haviam carreiras desse tipo em Brasília, e não havia em São Paulo. No Governo Federal só havia carreiras bem reguladas, bem remuneradas, e com concursos anuais na área de diplomacia, na área militar, e na área jurídica.

Ainda na Secretaria do Governo Montoro, eu propus ao Governador e nós apresentamos um projeto de lei para criar uma carreira de administrador público. Na verdade havia lá uma carreira que nos queríamos mudar completamente, melhorar sua definição, e pagar um salário muito mais alto. Mas eu só propus isso nos últimos seis meses do Governo Montoro e não deu tempo para aprovar. Houve uma votação já no final do governo, em 1986, na Assembléia Legislativa, em que nós perdemos.

Em 1987 eu me torno ministro da Fazenda, e lá eu constatei objetivamente que havia falta de administradores públicos em Brasília. Nada de dramático, porque Brasília tinha – e tem – um grupo de administradores públicos paralelos, que não havia feito concurso público; eles ajudavam bastante a administração pública de Brasília; eram técnicos e não gente colocada no cargo por motivos políticos. Isso continua existindo ainda, e agora está aos poucos diminuindo, porque desde que eu fui ministro os concursos públicos passaram a ser realizados anualmente e com boa remuneração,. E isso foi parte importante da Reforma Gerencial de 1995.

Em dezembro de 1987 eu voltei [para São Paulo], vindo do Ministério da Fazenda. Em 1988, o diretor da EAESP/FGV, Marcos Cintra Cavalcanti, criou uma comissão presidida por mim para reorganizar o curso de pós-graduação em Administração Pública. Era um curso muito esquisito, com apenas duas áreas: finanças públicas e planejamento urbano, que eram ministradas por professores de finanças de empresas e por arquitetos urbanistas. Marcos solicitou um detalhamento maior da proposta e, em 1989, numa segunda comissão, com o auxílio do professor Peter Spink, nós propusemos a estrutura que é mais ou menos a que existe hoje. Nós criamos um *core* obrigatório de disciplinas para formar um administrador público, e três áreas de concentração (transformações do Estado, governos locais e finanças públicas) e chamamos o programa de “Administração Pública e Governo” para, com a última palavra, indicar a relação da administração pública com a política e o Estado. A área de planejamento urbano, nós propusemos que fosse abandonada. Foi a partir daí que a FGV realmente passou a ter um curso de pós graduação em Administração Pública.

Em 1995 eu me vejo ministro novamente. Quando o Presidente Fernando Henrique me perguntou qual ministério eu queria, porque eu havia sido tesoureiro dele [na campanha eleitoral], eu disse que queria ou o Ministério das Relações Exteriores, ou o MARE. Um era um ministério muito grande e muito importante e o outro era um ministério muito pequeno, uma mera e pequena Secretaria da Presidência da República. Felizmente Fernando Henrique– com certa dúvida – optou pelo MARE, quer dizer, pela Secretaria da Administração Federal, SAF. Só que quando eu cheguei na Secretaria, o Presidente havia mudado o nome da Secretaria para MARE, Ministério da Administração Federal e

Reforma do Estado. Os antecedentes [da minha trajetória até a Reforma] são esses. Há bastantes antecedentes.

A partir dos meus estudos do Estado, eu formara a convicção de que o Estado é um instrumento fundamental da sociedade para a realização dos grandes objetivos políticos de liberdade, bem estar econômico, justiça social, proteção do ambiente, segurança. Sendo assim, o Brasil precisava de um Estado que fosse capaz. Ora, um Estado capaz precisa ter bons administradores, precisa ter uma boa estrutura, uma boa organização, além de ter uma lei, porque para mim o Estado não é apenas a organização; para mim o Estado é o sistema constitucional-legal/a lei e a organização/administração pública que garante essa lei.

**Nessa época quais foram as suas referências intelectuais fundamentais, formadoras dessa visão?**

São tantas. Na área da burocracia, Max Weber. Na área do Estado, além de Weber, Marx, Engels e os teóricos marxistas do Estado do século XX, principalmente Gramsci e Poulantzas.

**FHC chegou a propor seu nome para o Itamaraty? Há uma versão do Humberto Falcão Martins que houve uma resistência e depois o Sr. teria sido acomodado no MARE.**

Não fui acomodado. Ele me perguntou, como eu disse, o que eu queria, e eu disse esses dois ministérios [MRE ou MARE]. Isso foi quase já no final da composição ministerial, quando ele já havia escolhido vários ministros. Depois de falar com o Fernando Henrique, numa determinada manhã, eu acordo, abro o jornal, e a manchete da Folha de São Paulo era “Bresser foi escolhido para ministro do Itamaraty”. O Presidente não havia me dito nada. Aí eu telefonei para ele, e ele me disse “Não é bem assim, não tem nada definido ainda”. E depois ficou claro que ele havia desistido. Então aconteceu alguma coisa lá que levou o Fernando Henrique a desistir de me convidar para o Itamaraty, porque a Folha não deu essa notícia à toa. Mas ficou a outra interpretação – que eu fui acomodado no MARE. Aí o Humberto está enganado. O Itamaraty é mais importante do que o MARE, nisso não há dúvida, mas a área da administração pública foi, desde o início, uma das minhas escolhas. Embora para mim tenha sido uma maravilha que eu tenha ido para o MARE, porque lá eu pude fazer toda essa Reforma, que foi uma coisa muito importante - espero que para o Brasil - e certamente para mim. No Itamaraty eu não conseguiria fazer essas coisas. Depois, nas explicações sobre porque FHC resolveu recuar, houve de que havia algumas pessoas contra, especialmente o Sarney, mas eu não tenho ideia; eu não sei e pouco importa. O que importa é que eu fiquei muito feliz, porque o MARE era uma das minhas preferências e afinal foi ótimo que eu tenha ficado lá. E o Presidente mudou o nome para MARE, que foi a sigla que minha equipe inventou - todo ministério tem uma sigla.

**Quando o Sr. assume o MARE, a reforma administrativa estava fora da agenda, não havia sido discutida na campanha eleitoral e não constava no Programa do novo Governo. Exatamente em qual momento surge a ideia da Reforma?**

Surgiu imediatamente e foi ganhando corpo nos três meses seguintes. Na hora que o Presidente me convidou para o cargo, eu já comecei a pensar nela. Eu havia lido, uns dois anos atrás, o livro de Osborne e Gaebler, “Reinventando o Governo”, e havia achado muito interessante. Não tinha teoria nenhuma, mas tinha uma história das coisas que estavam acontecendo na Administração Pública norte americana que me pareciam muito boas, que faziam toda a lógica segundo minha visão. Havia outra coisa importante que esqueci de dizer. Desde os anos 1980 eu já tinha clara a ideia da organização social. Contar com organizações mais flexíveis, sem administradores públicos concursados estáveis ou quase estáveis, nas áreas em que não havia poder de Estado envolvido, seria muito bom; implicaria um grande ganho de eficiência. Eu havia sido, nos anos 1980, presidente da Sociedade Amigos da Cinemateca, que é um pequeno órgão do governo federal. E eu vi que precisava fazer isso, e que havia a solução das fundações de apoio, que eram uma resolução de pé quebrado, ilegal mas necessária. Então eu já tinha essa ideia da organização social na cabeça. Creio que as fundações públicas de direito privado decreto lei nº200, de 1967, me haviam de alguma forma inspirado a ideia.

Eu fui para o governo [FHC] com as ideias do “Reinventando o Governo” e da organização social (que não tinha ainda esse nome), mas eu só completei as minhas ideias, só consegui montar o meu modelo da Reforma, de qual deve ser a organização do Estado moderno, quando eu decidi viajar para conhecer melhor o sistema americano. Mas por sorte, soube que o Osborne estava em Brasília, e o convidei para almoçar (foi a única vez que o vi na vida). Aí eu disse que estava interessado em ir aos EUA, e ele me disse que achava melhor que eu fosse à Grã-Bretanha ou à Nova Zelândia.

### **A sugestão [de ir à Grã-Bretanha] foi do Osborne?**

Sim, porque inicialmente eu só tinha notícias dos EUA, e quando ele me deu a alternativa da Grã-Bretanha ou da Nova Zelândia eu escolhi imediatamente a Grã-Bretanha. Então fui à Grã-Bretanha e passei lá três ou quatro dias visitando várias coisas, e quando saí de lá fui a Santiago de Compostela, onde havia uma reunião de administradores públicos, bem ortodoxa. E lá eu falava no último dia, e então na manhã desse dia, eu sentei com a Ângela Santana e desenhei um quadro [das bolinhas], e apresentei. Foi a primeira vez que eu apresentei aquele modelo que seria o resumo teórico da Reforma.

Quando eu cheguei de volta ao Brasil, eu comecei a fazer o Plano Diretor. Eu já estava envolvido na Reforma Constitucional, mas o Plano Diretor só ficou claro para mim a partir desse momento. Aí eu chamei o Caio Marini e a Sheila Ribeiro para me ajudarem a escrever o Plano Diretor. E eu mesmo escrevi, na verdade toda a estrutura é minha. Eu tenho um *paper* que escrevi ao mesmo tempo, que coincide muito com o Plano, que é o primeiro *paper* que tem o modelo, “Da administração burocrática à gerencial”, que foi publicado no ano seguinte, mas foi escrito no primeiro semestre de 1995.

Com as novas ideias eu transformei um ministério pequeno, uma secretaria da Presidência, num *think tank*. O MARE era um *think tank*. Eu sou um acadêmico por vocação, e um político por obrigação [para com o país]. Quando eu estive no Governo Montoro e no Ministério da Fazenda, eu estava dirigindo organizações muito grandes, e eu não tinha tempo para fazer outra coisa senão dirigi-las, e tomar decisões – definir

políticas públicas Quando eu me vi no MARE, eu tinha um ministério mínimo, um orçamento mínimo, um único órgão que era a ENAP (que é uma escola). Resultado: ali eu juntei a atividade política com a atividade acadêmica, e transformei o MARE num *centro de pensamento*, não apenas porque eu trouxe pessoas que me ajudavam a pensar a Reforma, mas também porque eu chamei outras pessoas para discuti-la, que não eram parte do MARE. Este foi realmente um *think tank*.

**O Sr. se refere ao MARE como um *think tank* e, devido às limitações do MARE, o ministério se restringia ao “poder das ideias”. Em que medida isso foi importante para a Reforma?**

Foi muito importante. Quando eu assumi o Ministério e fiz meu pequeno discurso de aceitação e falei que eu queria mexer na estabilidade dos servidores, foi uma tempestade em cima de mim. Ninguém entendeu o que eu queria, e de um modo geral não gostaram; só aos poucos foram entendendo. Quando eu comecei a falar sobre o meu modelo de Reforma (das atividades exclusivas e não exclusivas de Estado etc.), as pessoas ficaram desde o início fascinadas, era uma coisa nova. Eu sempre me lembro do Martus Tavares, um notável servidor público (e foi ministro também), que estava presente como assessor na primeira reunião da Câmara da Reforma do Estado (acho que foram três somente de que o Fernando Henrique participou), afirmar: “Afinal temos uma teoria para a reforma da administração pública”. Foi uma reação entusiasmada dele, e isso vindo de um economista, que não estava envolvido e nem interessado em fazer a reforma da administração pública, mas era um defensor de um Estado saudável financeiramente, era importante. Ele não pertencia à grei dos gestores públicos, pertencia à grei dos economistas dentro do governo, mas ele percebeu. Isso muita gente também percebeu imediatamente e ajudou muito.

Para mudar as coisas é preciso ter boas ideias. O ideal é quando você tem boas ideias e essas ideias não afetam os interesses de muita gente. Aquelas minhas ideias não representavam custos, a não ser para gente muito incompetente, porque elas só fortaleciam os bons servidores. Então era uma coisa que era boa para todos. Se uma reforma não tiver uma boa ideia por trás, demora muito. E você precisa convencer: a quantidade de vezes que eu atendi a convites para fazer conferências foi enorme. E o que me interessava era fazer conferências para servidores públicos. Eu não estava interessado em fazer conferências para empresários, nem para estudantes, não era meu interesse. Meu interesse era convencer os administradores públicos, porque eu jamais faria uma reforma se eles não tivessem interessados em fazê-la, eles obstruiriam, e ponto final; não foi o que aconteceu porque eles se interessaram.

**O Sr. fazia treinamentos e conferências para os membros da equipe do MARE?**

Eu fiz duas grandes reuniões em finais de semana, em Pirenópolis, seminários só com membros da minha equipe para discutir as ideias. Era uma equipe bastante variada e que também variou um pouco durante o transcurso daqueles quatros anos. Então eu precisava fazê-los participar do processo da reforma e das ideias da reforma diretamente.

**A sua equipe estava completamente convencida da viabilidade da Reforma ou o Sr. teve que fazer um esforço de convencimento?**

Não tive necessidade de fazer grande esforço, eles aceitaram muito rapidamente. A resistência maior foi de um gestor, que eu convidei para ser secretário de recursos humanos (não me lembro neste momento de seu nome). Ele era um gestor, um homem muito competente e de muito boa qualidade, mas com uma visão burocrática muito cerrada, e um pouco depois teve que sair. Mas de um modo geral não tive dificuldade nenhuma com a equipe.

**O Sr. atuou em vários espaços institucionais e redes sociais específicas, o que caracteriza de maneira típica um empreendedor de políticas públicas. Em qual desses espaços (FGV, CLAD, PSDB etc.) as ideias e a Reforma foram mais bem recebidas e onde foi mais importante atuar para difundir essas ideias?**

Na verdade eu tinha uma rede que estava à minha frente, que era o serviço público federal. O Secretário da Administração Federal só tem algum poder, muito pouco, porque ele faz a folha de pagamento e participa da definição de algumas diretrizes principalmente na área de pessoal. Então a rede que eu tinha interesse estava ali na minha frente que era o Governo Federal, e o que eu precisava era convencer os seus membros. Naturalmente, com o apoio da sociedade, que veio muito facilmente, todos, ou quase todos apoiavam. A dificuldade estava dentro do Governo Federal, porque havia algumas coisas, especialmente a flexibilização da estabilidade dos servidores públicos *stricto sensu*, que metia medo em muita gente. A minha rede era essa. As outras redes não tiveram importância, a FGV não teve importância para que a Reforma continuasse, não foram os professores que vinham de lá que me ajudavam. Apenas a Regina Pacheco e a Evelyn Levy, que vieram de lá, foram importantes na Reforma. E nem o CLAD; eu que ajudei o CLAD, que só com intelectual de primeira categoria, a Nuria Cunill Grau.

Por outro lado, eu precisava dramaticamente do apoio dos políticos, porque eu tinha uma projeto de emenda constitucional, e precisava do apoio deles; precisava, portanto, me entender com eles. Eu tinha que obter o apoio dos servidores públicos, dos políticos; eu já contava com o apoio dos empresários de um modo geral e da sociedade. Esses dois públicos – a alta burocracia pública e os políticos – eram minha prioridade.

Havia um quarto público, que é um pouco diferente, o público dos professores de direito administrativo, que foi o que me ofereceu mais dificuldade. Eles são os “sacerdotes do Estado”. Eles estavam muito acostumados com a ideia de uma administração pública puramente burocrática e tiveram dificuldades para aceitar uma gerencial. Eu também tinha esse público a considerar. E havia também os economistas, que apoiavam a Reforma quando entendiam que aquilo era para cortar despesa. Mas não era principalmente para isso. Eu queria fazer a Reforma para tornar mais eficientes os grandes serviços sociais do Estado, e, portanto, para legitimá-los. Era isso que me interessava. Tornar mais eficiente as atividades de secretarias do governo, como a Secretaria de Política Econômica ou a Secretaria de Proteção do Ambiente, isso não tem importância. O que é importante é que as secretarias, que estão no núcleo estratégico do Estado, tomem boas decisões e isso é outro assunto que não estava diretamente relacionado com a minha Reforma. Em relação aos vários órgãos que estão no núcleo

estratégico do Estado, a eficiência não é importante. O importante é a efetividade em garantir que as leis sejam executadas. As pessoas pensam que Max Weber estava fundamentalmente interessado em eficiência, e é um equívoco. Claro que o sistema burocrático weberiano é mais eficiente do que o patrimonialista – é racional-legal –, mas o problema não é ser mais eficiente, é ser efetivo. O problema é ter um serviço profissional, neutro, objetivo que faz que a lei seja observada. É a efetividade que interessa. Para que interessa a eficiência de um Estado que gasta 7% do PIB?

Já quando o tamanho do Estado muda para 42% do PIB, como acontece nos países social-democráticos após a Segunda Guerra Mundial, muda tudo. O que é o Estado moderno hoje? No Brasil não é 42%, mas nos países ricos a média é 42% e na Europa é mais que isso. Aliás, esse é o Estado que eu gosto, é o Estado social-democrata e desenvolvimentista. Com a Reforma Gerencial de 1995 eu queria que o Brasil pudesse ser um Estado social-democrata; esse era o meu objetivo principal. E para isso eu precisava que os grandes serviços públicos fossem prestados de maneira não apenas efetiva, mas eficiente, com menor custo para a mesma qualidade, ou com maior qualidade e maior abrangência, pelo mesmo custo.

### **Isso apareceu no debate sobre a Reforma quando o princípio da eficiência foi proposto na reforma constitucional?**

Na segunda reunião da Câmara da Reforma do Estado, eu fiz a seguinte declaração: aqui em Brasília nós temos três tipos de Ministério: os econômicos, que eu não posso ajudar muito, porque têm muito dinheiro e economistas que sabem o que fazer da vida deles. Isso é o ministério da Fazenda, do Planejamento, da Indústria e da Agricultura. Existe um segundo grupo de ministérios que são os de infra estrutura. Nesses há bastantes engenheiros que sabem administrar e, portanto, também não posso ajudar muito. E finalmente há a área social, que não tem nem recursos e nem capacidade administrativa. E essa é a área que eu afirmei ter absoluta prioridade para tentar ajudar, ou seja, a educação, a saúde e a previdência. Era isso que me interessava. Os grandes serviços públicos prestados nessa área que definem o Estado Social, porque são serviços caros, e é para administrar bem esses serviços que as organizações sociais são tão importantes.

Eu nunca fui a favor de um Estado pequeno, eu sou a favor de um Estado grande, grande e eficiente. Por que grande? Porque eu sou um social democrata e isso quer dizer que eu acredito que o Estado deve prover grandes serviços públicos, em princípio universais. Então, é isso o que eu quero: um excelente sistema de saúde, de educação e de previdência social. E qual é o argumento que os conservadores dão contra isso? É uma pequena frase: “não ponho dinheiro bom em cima de dinheiro ruim”. Quer dizer, se esses grandes serviços públicos estão mal administrados, se, como dizem os conservadores, todo o dinheiro que se põe lá vai para o bolso dos burocratas e dos políticos e não atende o povo (o que é mentira, mas enfim, é o que eles dizem), você deslegitima esse tipo de gasto social, e então o Estado acaba se retraindo nessa área. Esse é o objetivo dos conservadores, ou dos neoliberais. E eu estava numa briga muito deliberada contra isso.

Ainda me lembro muito bem de um debate que eu tive no Rio de Janeiro, sobre o SUS, que estava numa bagunça completa naquela época; não tinha dinheiro, não tinha organização, não tinha nada. Um empresário, que era presidente da associação

comercial do Rio de Janeiro, gritava: “Eu não quero por dinheiro bom em cima de dinheiro ruim”, referindo-se ao SUS. Eu já sabia que isso já era falso naquela época, mas eu precisava tornar a tese ainda dos ricos que não queriam pagar impostos ainda mais falsa. E a forma de fazer isso foi trabalhar, reformar o SUS, tornar esse e os demais serviços sociais eficientes ao mesmo tempo que prestassem serviços de boa qualidade.

**As críticas da época rotularam a Reforma como “neoliberal”, dizendo que ela era contra a burocracia e associaram o Governo FHC ao neoliberalismo. Como o Sr. lidou com isso? Como esse embate ideológico dificultou o debate?**

Isso me deu trabalho, porque eu absolutamente não estava de acordo com isso. A minha Reforma não tinha nada de neoliberal, muito pelo contrário. Mas eu estava fazendo uma distinção muito clara entre o que é ser uma posição de esquerda social-democrata e o que é ser defensor do burocratismo. Como eu sou crítico dos capitalistas rentistas, eu sou crítico dos maus burocratas, e especialmente daqueles que não trabalham.

Essa estória de neoliberalismo me deu trabalho, porque o Governo FHC, especialmente na área econômica e na área das questões nacionais, foi neoliberal. As privatizações, por exemplo, de atividades públicas monopolistas, que não se deve privatizar. Infelizmente era o pensamento dominante na ocasião, e o Governo FHC entrou gostosamente nessa área. Eu só fui criticar isso muitos anos depois, porque eu não podia criticar dentro do governo ou logo depois que saí. Então isso me deu trabalho. Para você não ser neoliberal, você não precisa defender o burocratismo. Um grande problema da social democracia e dos partidos de centro esquerda social democratas é que eles são em parte capturados pela burocracia pública corporativista. Isso acontece na Europa com muita clareza. O que interessa para um verdadeiro social-democrata é o povo. E claro, você tem que cuidar muito bem da burocracia pública, como você tem que cuidar muito bem dos empresários. Eu tenho um imenso respeito por burocratas públicos e por empresários. O que eu não gosto nem um pouco são dos capitalistas rentistas, e é claro que eu não gosto também de burocrata sem vergonha. Que são um numero relativamente pequeno, e são abrigados por proteções exageradas, como uma estabilidade excessiva.

**Na época havia o Regime Jurídico Único...**

Eu fiz uma festa com esse Regime Jurídico, ajudado pelo meu maravilhoso secretário de recursos humanos, o Luiz Carlos Capella, um excelente burocrata de Brasília, republicano. Ele fez um estudo da lei do Regime Jurídico Único e me trouxe uma grande quantidade de privilégios absurdos que havia na lei. Então nós fizemos uma medida provisória e acabamos com muitos deles. Dali a alguns meses, ele me trouxe outra lista, e nós também resolvemos com uma segunda medida provisória. E ninguém protestou, foi curiosíssimo. Ninguém disse uma palavra, porque era um escândalo. A Constituição de 1988 foi uma bela Constituição no meu entender. Mas houve gente que também a capturou, inclusive a burocracia pública. Nela se procurou supor que os militares eram contra a burocracia e a boa gestão pública, o que era falso. Eles eram contra a democracia, mas não contra a burocracia. Eles eram burocratas.

## **Como se deu o apoio dos políticos para a emenda constitucional da Reforma administrativa?**

Esse é outro público muito importante, eu precisava do apoio dos políticos. Ainda em janeiro de 1995, no final do mês, o Planalto decidiu fazer reuniões dos ministros envolvidos em Reformas com as bancadas dos partidos de sua coalizão. A minha reforma não estava decidida – quando eu falei com o Presidente ele disse que a reforma não estava na agenda –, mas ele não me proibiu. Então se resolveu fazer uma reunião das diversas bancadas dos partidos que apoiavam o Governo com os ministros responsáveis. Quem coordenava era o Ministro da Justiça, o Nelson Jobim. Estavam nelas representados o ministério da Fazenda (sempre), o ministério da Previdência, que estava numa reforma importante, e me puseram lá também. E isso foi ótimo, ainda que houvesse dúvidas sobre se o governo apoiaria a reforma. Eu não havia o meu modelo completo ainda (só o teria dois meses depois), mas eu havia já algum modelo.

O que foi importante naquele momento não foi o que eu disse lá, mas foi que eu percebi ali que os governadores e os prefeitos de grandes cidades podiam me ajudar muito, porque eles estavam interessados também na Reforma, porque enfrentavam problemas sérios de administração pública: excesso de pessoal, dificuldade em administrá-lo, e excesso de gastos. E aí eu fui atrás deles, sistematicamente, e alguns me ajudaram bastante. O Antônio Brito, por exemplo, que era governador do Rio Grande do Sul, entre outros. E indo atrás dos governadores eu ia atrás também dos secretários de administração pública. E esses secretários passaram a ser parte da minha equipe, de certo modo, porque eu os convidei muitas vezes, os ouvi, discuti com eles; foi muito importante esse apoio e o entendimento com eles; eu também aprendi coisas.

Para fazer uma reforma dessa, você precisava trazer as pessoas para te ajudar e aproveitar as boas ideias deles. Eu tinha a responsabilidade principal das ideias e da coordenação delas, mas os outros precisavam também ser ouvidos. Como também na emenda, eu tratei de falar com todas as bancadas, e em alguns momentos havia dificuldades. Houve um almoço com o Michel Temer, por exemplo, que foi muito importante, porque ele me ajudou com ideias de como fazer um bom compromisso com o Congresso. Havia também o líder do Governo na Câmara, na época, o Inocêncio de Oliveira, que era um deputado muito inteligente (sem o nível intelectual do Temer, evidentemente), mas um homem muito esperto que sabia da política. Também uma conversa com ele foi importante para que eu pudesse ajustar a minha emenda às convicções da Câmara, aos políticos, portanto.

Na verdade, o Presidente [FHC] só concordou afinal que eu estava autorizado a ir adiante com a Reforma quando ele viu que os Governadores estavam apoiando. O Mário Covas, por exemplo, um grande governador, era amigo meu, e depois foi fazer as organizações sociais em São Paulo. Tinha e tenho grande admiração por ele; para mim foi o político mais extraordinário que eu conheci; era um engenheiro e um homem público de alto nível.

## **O CONSAD já era um fórum com os secretários estaduais de administração pública nessa época?**

Não existia o CONSAD com esse nome, nessa época. Eu não creio que tenha sido o primeiro, mas eu dei muito prestígio às reuniões com os secretários. Na época do

MARE, eu conversei com todos, fazia parte da minha política, isso era muito importante. Quando eu fui escrever a emenda, com a ajuda maravilhosa do Paulo Modesto, eu chamava os secretários, eles iam ao Ministério, eu discutia com eles. Eu procurei fazer uma coisa conjunta com eles. Sobre o CONSAD, foi a Evelyn Levy, que era minha diretora na ENAP, que depois organizou o CONSAD.

### **E sobre a discussão das ideias da Reforma no âmbito internacional, qual foi o papel do CLAD?**

Minha história no CLAD é muito simples. Eu estou lá no Ministério, e no primeiro mês eu recebo um telefonema da Venezuela. Quem falava era o diretor executivo do CLAD, chamado Carlos Blanco. Eu não sabia o que era o CLAD, e ele me explicou mais ou menos o que era, e me disse que era a minha vez de ser presidente. Porque era para ser o ex-ministro, que eu havia substituído. Eu aceitei. Aí houve uma primeira reunião do CLAD, acho que em maio, em Buenos Aires. Eu cheguei à reunião, e antes de entrar no hotel, eu recebo uma carta do Ministro da Administração da Venezuela, dizendo que ele não apoiava a recondução do Carlos Blanco para a direção do CLAD. Foi então que eu soube que o Carlos Blanco estava pedindo a mudança no estatuto do CLAD para ser reeleito. O Governo da Venezuela é que financia fundamentalmente o CLAD, cuja sede é em Caracas, e a contribuição da Venezuela é muito maior que a do Brasil, da Argentina e do México, que são os países maiores. Aí eu conheci o Carlos Blanco, e em pouco tempo eu descobri o seguinte: que o CLAD era uma instituição quebrada. Havia conseguido algum dinheiro com a Espanha (porque a Venezuela estava em má situação e estava segurando as verbas), mas esse dinheiro havia desaparecido rapidamente em consultorias que o CLAD dava sobre como reformar o Estado na América Latina. Um absurdo. Enfim, o fato é que estava quebrado e não tinha importância nenhuma na América Latina. Esse era o organismo que eu estava presidindo. Eu descobri que o CLAD tinha três pessoas de nível universitário, em nível gerencial: o Carlos Blanco, que estava terminando o mandato; um executivo financeiro, burocrata competente, o David Edelman; e uma única intelectual, muito boa, a Nuria Cunill Grau, uma mulher de esquerda, muito interessante.

Então era uma organização mínima, num total de 15 ou 16 funcionários. A política que eu adotei no CLAD foi mudar o estatuto num ponto: tirar a função do CLAD de reformar o Estado latino americano, porque me parecia desproporcional à sua estrutura. Ao invés, queria transformá-lo num fórum de debates sobre a reforma gerencial na América latina. Eu tive um pequeno trabalho em convencer a Nuria, mas no fim ela ficou convencida. Também propus a criação do Congresso do CLAD, porque eles estavam acostumados a fazer conferências caríssimas, com um debatazinho numa sala fechada e acabava. Porque toda a lógica do CLAD é a lógica do serviço público tradicional. Eu falei: nada disso, vamos ter um negócio que não vai custar nada, pelo contrário, poderá gerar receita para o CLAD, e ao invés de vocês terem 5 ou 6 *papers*, vocês terão mais de 100. Vamos fazer um congresso. Aí eu peguei os diretores do CLAD e os levei aos EUA para uma reunião da LASA (*Latin American Studies Association*), que tem um imenso congresso que segue a lógica que eu queria para o CLAD. E nós fizemos o primeiro congresso – o único congresso do CLAD que foi realizado no Brasil – no hotel Glória, no Rio de Janeiro, em 1996. E aí o CLAD renasceu. No último ano do meu mandato eu aprovei uma declaração importante (“Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”) que os ministros dos países latino-americanos aprovaram. Eu acabei estendendo o meu mandato, e ao invés de ficar dois

anos eu fiquei três anos. E depois ainda criaram um conselho técnico-científico para que eu continuasse ajudando o CLAD e eu concordei. O Adam Przeworski, o Oscar Oszlak e outros me ajudaram nesse conselho.

Então o CLAD mudou, mas depois houve um retrocesso. Começaram a aprovar cartas de princípios de acordo com a velha lógica burocrática – princípios que não significam nada, meros lugares comuns burocráticos. E um pouco depois a Nuria decidiu voltar para seu país – o Chile.

**O Sr. acha então que o CLAD se transformou num *think tank*, de alguma forma?**

Não. O CLAD se transformou num fórum de discussão. A única coisa que é importante no CLAD, além da revista *Reforma y Democracia* que a Nuria continua a editar, é esse Congresso, porque nele se discute de uma forma aberta. É ótimo para as pessoas que trabalham nessa área. Um *think tank* é um grupo de pessoas que desenvolve ideias. Os *think tanks* são criativos quase sempre por um período pequeno. A CEPAL, por exemplo, foi um *think tank* importante nos anos 1950 e 1960; depois morreu. Continua lá a instituição, mas não há realmente um sistema de novas ideias. O ISEB foi um *think tank* importante nos anos 1950, e já estava morrendo quando foi liquidado pelos militares. O CEBRAP foi um *think tank* importante nos anos 1970. O CLAD não era um *think tank*, para isso teria que ter um grupo de pesquisadores que estivessem lá. O CLAD é um fórum de discussão.

**O que o Sr. pensa das críticas que dizem que as ideias da Reforma teriam sido importadas de instituições internacionais?**

Alguns insistiam que a Reforma era uma proposta do Banco Mundial, que nos anos 1980 foi encarregado pelo governo norte-americano de ser o instrumento das reformas neoliberais. Sobre esse papel do Banco Mundial, aliás, eu já havia escrito um paper crítico, que foi publicado numa revista internacional, “The World Bank identity crisis”, onde eu mostrei como o Banco Mundial, que era uma organização desenvolvimentista, associada aos economistas estruturalistas do desenvolvimento, entre 1979 e 1981 deu uma virada completa e se tornou um instrumento do neoliberalismo. Eu fiz um *paper* sobre isso bem cedo, no começo dos anos 1990. Ora, o Banco Mundial foi absolutamente contrário à Reforma; não fez nenhuma ação contra ela, muito menos uma ação a favor. Nos primeiros seis meses do meu Ministério, veio um grupo grande de técnicos do Banco Mundial, sentaram, eu expliquei, eles ouviram e foram embora. *That’s it*. E depois quando eu fui ler o material do Banco Mundial, tudo mostrava que eles estavam preocupados ainda com a clássica saída do Estado patrimonialista para o Estado burocrático. Quando eu estava já dizendo: olha, eu sei que há ainda elementos patrimonialistas no Estado brasileiro e no Estado latino americano, mas já está mais do que na hora de passarmos do Estado burocrático para o Estado gerencial. Toda a lógica do desenvolvimento é que implica a superposição de fases, e o Banco Mundial estava na filosofia do “sequencialismo”, quer dizer, o país teria, primeiro, que completar a reforma burocrática para só depois fazer a reforma gerencial. No último ano que eu estive no MARE (acho que foi em 1998, quando eu ainda era Ministro, mas pode ter sido em 1999) o Banco Mundial me convidou para uma grande reunião interna, que eles geralmente realizam na Universidade de Maryland somente para o seu próprio *staff*. Nessas reuniões-treinamento eles convidam algumas pessoas para debater sobre

determinados assuntos. Foi muito interessante, porque eu tive que manter um debate forte com seus técnicos, porque eles estavam ali deliberada, forte e firmemente defendendo o sequencialismo. Sequencialismo para o qual eu tinha uma resposta pronta, que eu também dei para eles (naquela época era comum você encontrar defensores do sequencialismo): “está bom, se você insiste eu estou disposto a aceitar a sua ideia e abandonar imediatamente a ideia da Reforma Gerencial; mas com uma condição só: que você defenda que o Brasil deve abandonar de vez a revolução da informática, porque o Brasil ainda não terminou a revolução mecânica”. Eu fazia essa brincadeira, porque o sequencialismo é ridículo, é algo escandaloso.

E o BID? No BID a história é muito mais interessante, porque eles ajudaram. Eu conhecia de longa data o Enrique Iglesias, que era o presidente do BID. É um economista, que foi diretor geral da CEPAL; é um uruguaio muito inteligente e competente. Em junho de 1995 o Iglesias veio fazer uma visita oficial ao Brasil, como presidente do BID. E claro, ele foi falar com o Presidente, que era velho amigo dele, foi falar com o ministro da Fazenda e com o do Planejamento, e me ignorou, ainda que eu fosse meio amigo dele. O tamanho do meu ministério não justificava sua visita. Mas ele me convidou para um coquetel, e lá eu disse a ele o que eu estava fazendo. Ficou interessado e me chamou para uma sala anexa, que me permitiu explicar melhor a Reforma. Ele disse que era muito interessante o que eu estava fazendo, e que eu podia contar com a sua ajuda. Então eu comecei a preparar o seminário, que foi realizado em maio do ano seguinte, para o qual eu chamei o professor Peter Spink para me ajudar. E nós fizemos, no edifício do Itamaraty, uma grande conferência latino americana sobre a Reforma Gerencial, que deu origem ao livro *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Depois disso apresentei um projeto, e eles me deram dinheiro para ajudar a executar a Reforma do Estado. Em 1997, o Enrique me convidou para fazer uma grande conferência no BID, com muitos convidados. A conferência causou muito interesse. Na diretoria do Banco havia um diretor que se ocupava do Estado. Quando terminou a minha conferência, ele chegou para mim e disse: “Que bom, agora nós temos um modelo de reforma do Estado e o Banco Mundial não tem”. Quer dizer, o modelo era o meu, que o BID estava aceitando, e na competição que existe entre as duas agências, o diretor estava assinalando a vantagem que eles passavam a ter.

### **Como se desenrolaram as missões de cooperação de outros países para a Reforma Gerencial no Brasil?**

Foram importantes. Quando eu fui à Grã-Bretanha, já havia a ideia de uma assistência, um sistema de ajuda que os países ricos dão a países em desenvolvimento. Então eu fui lá, conversei com eles, conheci a Kate Jenkins, uma ex alta servidora do governo inglês que havia gerido o primeiro programa da Reforma Gerencial Britânica, chamado “*Next Steps*”, em 1987. Em julho de 1995, a Kate [na condição de uma consultora privada, pois nessa época já não estava mais contratada pelo governo britânico] veio com um grupo de consultores e fizeram um seminário durante uns dois ou três dias, muito interessante. E depois disso ela passou a vir sistematicamente para dar consultoria para a Reforma. Porque eu declarava sempre, e isso está em todo lugar, que eu estava me baseando na experiência que começou na Grã-Bretanha em 1987. (Então eu algumas vezes escutava: “Ah, então a Reforma é neoliberal, porque começou no governo da Margareth Thatcher”. E eu respondia: “é verdade que foi no Governo Thatcher, mas também é verdade que naquele mesmo período começou uma reforma igual na Nova

Zelândia e na Austrália, que naquele momento tinham governos trabalhistas”. Por outro lado, o mais importante dos assistentes dela [da Kate Jenkins], William Plowden, um importante intelectual do serviço público inglês, contou nesse seminário a história sobre como começou na Grã-Bretanha a Reforma: a Thatcher estava no governo desde 1979, mas a reforma começou só em 1987. Ela estava fazendo uma pressão muito violenta para reduzir custos no setor público, e então reuniu-se um grupo de servidores públicos que decidiu negociar com o governo sua colaboração [eles até então haviam resistido e tinham muito poder]; disseram que iriam participar com a condição de que fosse feita uma reforma que modernizasse o serviço público. Então a Reforma inglesa, segundo o William Plowden, teve origem não na Thatcher, mas no serviço público inglês.

Naquela época surgiu uma literatura sobre o *New Public Management (NPM)*, que eu sempre olhei com um misto de interesse e reserva. Quando, em abril de 1995, eu estive na Grã-Bretanha para conhecer a reforma que estava sendo realizada, eu fui a uma livraria e procurei os livros sobre ela. Encontrei vários, mas o trabalho que mais me interessou foi escrito por um especialista a pedido do sindicato dos ingleses, Peter Fairbrother. Ele analisava o que estava acontecendo usando um tom moderadamente crítico. Foi nesse livro que eu vi a expressão “reforma gerencial”. Uma coisa que ninguém nunca tentou fazer foi uma comparação entre as minhas ideias e as ideias do NPM, porque há muitas coisas em comum, mas afinal as ideias são bastante diferentes. Inclusive, porque a realidade brasileira é muito diferente. A Grã-Bretanha não tem concurso público, por exemplo; isso já não faz sentido para eles, que têm um nível de desenvolvimento econômico e social muito mais avançado do que o nosso. Fiz sempre questão de manter e prestigiar o núcleo duro do serviço público que, na Reforma, eu denominei “núcleo estratégico do Estado”. Então, minha reforma estava adaptada à realidade do Brasil – isto muito deliberadamente da minha parte. Não estava absolutamente interessado em copiar ideias, mas eu não queria rejeitar boas experiências. Por outro lado, a Reforma tinha um caráter estrutural que não estava clara nos textos do NPM. Eu desenvolvi toda uma teoria que fazia uma análise estrutural dos tipos de propriedade, distinguia a propriedade estatal da pública não estatal, e localizava nesta as organizações sociais. Creio que não havia esse caráter estrutural na NPM. Seus autores estavam mais preocupados em transferir as estratégias de gestão privada para a administração pública. Minha posição em relação à NPM era contraditória. De um lado via nela semelhanças com o modelo ou teoria que eu havia desenvolvido sobre a organização do Estado e tinha interesse em mostrar que a Reforma de 1995 fazia parte de uma mudança mundial – da Reforma Gerencial que nos países ricos acontecia cerca de cem anos depois, quando o Estado passa a ser social da primeira reforma: a Reforma Burocrática. De outro, eu via nela uma certa orientação neoliberal que eu rejeitava. Uma boa ideia para alguém que quisesse pesquisar esse problema seria comparar minhas ideias com as que estão no livro de Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner e Louise Fitzgerald *The New Public Management in Action* (1996), porque fui eu quem promoveu sua tradução e publicação no Brasil. Eu tive também uma cooperação com os franceses, mas eles não ajudaram em grande coisa, pois naquela época eles estavam bem mais atrasados do que nós na reforma gerencial. Agora estão trabalhando nessa área, mas naquela época, não. Na verdade, o Brasil foi um dos primeiros países a começar uma reforma gerencial, apenas oito anos após a Grã-Bretanha.

**Na Grã-Bretanha o Sr. chegou a visitar universidades, fez contatos no meio acadêmico também?**

Eu conversei com o presidente de uma instituição muito curiosa e muito importante que há na Inglaterra, o Higher Education Funding for England (há um fundo para uma das quatro regiões da Grã-Bretanha), que serve de intermediária entre o governo e as universidades, uma espécie de conselho dotado de poder porque administra a distribuição das verbas para a educação superior aprovadas pelo Parlamento. São eles que fazem a avaliação do ensino superior, e distribuem o dinheiro de acordo com as avaliações. Naquela primeira visita eu não falei com universidades; só falei com os reitores de Oxford e Cambridge quando eu voltei à Grã-Bretanha depois de ter sido nomeado Ministro da Ciência e Tecnologia, em 1999.

### **Qual foi o papel da FGV na composição da sua equipe ministerial do MARE?**

A FGV não teve importância enquanto instituição que dialogasse comigo. Nem a FGV e nenhuma outra. Não havia no Brasil instituições que estivessem a par das novas ideias, que tivesse um grupo de pessoas disposto e interessado em dialogar comigo. Mas a FGV foi fundamental, porque eu tive toda a minha formação na FGV, trouxe meus alunos de lá, a Ângela Santana, a Cláudia Costin, a Evelyn Levy, a Regina Pacheco e o Nelson Marconi. Toda essa gente veio da FGV, então a Fundação teve um papel muito importante nesse sentido. Mas não havia na FGV um pensamento nessa direção; o pensamento da Reforma eu desenvolvi enquanto ministro; antes eu tinha apenas algumas ideias.

### **Sobre o que se produziu academicamente no geral sobre a Reforma do Estado no Brasil, o Sr. tem informações?**

Uma coisa que me incomodou foi o Flávio da Cunha Rezende (pesquisador) que, logo depois que eu saí do MARE, escreveu um paper e depois um livro no qual chegou à conclusão de que a Reforma havia fracassado. E para ele a razão principal do fracasso da Reforma havia sido o fato do MARE ter sido extinto. Isso é chamado raciocínio dedutivo. É uma bobagem, porque fui eu que propus a extinção do MARE. A Reforma gerencial foi feita com o acordo do Presidente FHC e com uma enorme quantidade de obstáculos apresentadas pelos dois ministros do Planalto, o Clóvis Carvalho e o Eduardo Jorge. O Eduardo Jorge é um típico representante da burocracia brasileira, foi contra expressamente, logo na primeira reunião da Câmara da Reforma do Estado com o Presidente. Foi então derrotado, mas ele continuou tendo importância. Uma coisa a meu ver absurda foi quando o Presidente resolveu indicar uma pessoa para negociar com o Wellington Moreira Franco (que foi o relator da minha emenda constitucional). Ao invés de nomear a mim, ele nomeou o Eduardo Jorge... Isso me deu um trabalho danado; os dois conseguiram estragar um pouco a reforma. Não conseguiram muito, porque a emenda era muito bem estruturada e de certo modo se “auto defendia”. Já o Clóvis Carvalho era um engenheiro favorável à Reforma, mas crente que a reforma se fazia simplesmente mudando a cabeça dos servidores públicos, transformando os servidores públicos em gestores públicos modernos através de educação, através do aprendizado, por exemplo, com gurus de administração de empresas. Ora, a Reforma Gerencial de 1995 foi uma reforma política, foi a reforma de um órgão fundamental da sociedade que é o Estado, especificamente do aparelho ou organização do Estado. Foi uma reforma envolvendo servidores públicos que têm muito mais uma relação com a política do que com a administração de empresas; é outro mundo. Foi e é uma reforma

que só pode avançar com a mudança de leis e políticas públicas. Ele tinha muita dificuldade em entender isso.

Quando terminaram os primeiros quatro anos do governo FHC, a Reforma toda estava feita, no sentido conceitual. No sentido de reformar o aparelho de Estado brasileiro, implantando as ideias dos planos estratégicos, da administração por objetivos etc, eu estava fazendo esforço, mas não tinha apoio nenhum. Toda a minha reforma valeu-se fundamentalmente da minha capacidade de convencimento, de persuasão. Quer dizer, eu tinha ideias, não tive leis nem decretos, ou os tive muito limitadamente. Eu consegui publicar o Plano Diretor na Imprensa Oficial, mas eu queria que fosse feito como uma portaria ou decreto do Presidente, porém isso eu não consegui, porque os ministros no Planalto seguravam. Então tudo dependia da minha capacidade de persuadir. Como eu tinha um conjunto de boas ideias e bons argumentos a favor delas, as ideias haviam prosperado. Mas agora eu precisava implementar, agora eu precisava cobrar das diversas organizações do Governo Federal, dos seus dirigentes, que as políticas da Reforma fossem adotadas. Eu havia verificado que no Chile havia começado uma reforma do Estado naquela mesma época, mas sem o mesmo grau de sofisticação intelectual. O segredo dessa reforma foi que quem a liderou foi o Ministério do Planejamento, apoiado no orçamento público que esse ministério controla. Quando fui visitar o coordenador da Administração Pública do Governo Federal dos EUA, ele me disse o seguinte: “Sabe qual é o meu maior poder? É porque a minha sala é pegada à sala do coordenador do orçamento”. Os dois tinham o mesmo nível hierárquico, só que um tinha muito poder e o outro não tinha poder, ou melhor, tinha poder na medida em que este estava associado ao do coordenador do orçamento do Estado americano. Eles conversavam o tempo todo, faziam parte de uma equipe; e se apoiavam no orçamento. Se você ameaça um dirigente de cortar seu orçamento se ele não fizer isto ou aquilo, ele faz. Senão, ele precisa estar convencido, e é mais difícil.

E foi isso que me fez sugerir que o MARE voltasse para o Planejamento, como tinha sido no tempo dos militares. Eu acho que foi um erro da minha parte, porque o Ministro do Planejamento ignorou a administração pública, que virou uma secretaria e ficou em segundo plano, de forma que a reforma pouco andou no Governo Federal. Outra coisa que me aborreceu foi ouvir de alguns intelectuais que a reforma não fora bem sucedida. É claro que nem tudo aconteceu e nem está acontecendo de acordo com o que formulei. Eu acho isso uma enorme bobagem porque a meu ver a reforma foi muito bem sucedida, principalmente nos Estados e nas grandes cidades. Ser bem sucedida quer dizer que a Reforma está ocorrendo, porque uma reforma dessas precisa de 30 ou 40 anos. Foi o que demorou a reforma burocrática para ocorrer nos países desenvolvidos.

Penso assim porque eu tenho uma formação marxista importante, e empreendi a lógica da história com Marx, o materialismo histórico, que, entendido amplamente, é uma coisa fascinante. Eu aprendi que a Reforma Gerencial é uma coisa que ocorre quase inevitavelmente em um país que se torna social-democrático ou que cria um Estado do bem-estar social. E um Estado se torna um Estado do bem-estar social quando se torna democrático, porque os grandes serviços sociais do Estado se tornam uma demanda dos eleitores. No meu entendimento, depois que um país consegue fazer sua revolução capitalista, mais cedo ou mais tarde ele será democrático. A democracia brasileira é estável, consolidada, porque ela foi feita depois que o Brasil terminou sua revolução capitalista. Quando você tem uma sociedade democrática, o Estado tende necessariamente a se tornar um Estado do bem-estar social. O Estado que mais resistiu a

isso foram dos EUA, mas está cedendo. A grande reação contra foi o neoliberalismo, mas nesse ponto fracassou. Dizem que acabaram com o Estado do bem-estar social, mas isso é falso. O que fizeram foi flexibilizar as leis trabalhistas, isso os neoliberais conseguiram. E quando você tem um Estado social-democrático, necessariamente você vai ter que fazer uma reforma gerencial, porque esse é um Estado muito grande, que tem grandes serviços que o Estado considera importante oferecer gratuitamente ou quase gratuitamente à população. Em consequência a reforma gerencial vem mais cedo ou mais tarde. O problema todo é saber, depois que o país se tornou realmente democrático, quanto tempo demora para que ele inicie a Reforma, e com qual qualidade e competência ele a faz. Mas que a Reforma vai acontecer, vai. Logo, a reforma que iniciei está bem sucedida, está em marcha, porque faz parte da lógica das coisas. Eu me antecipei um pouco, porque o Brasil, que eu saiba, é o único país em desenvolvimento que tem o Estado do bem-estar social. Mas acho que foi bom. O Estado brasileiro não é a maravilha do século, mas é um Estado de bem-estar social, especialmente graças ao SUS e à Previdência Social.

### **De certa maneira a Reforma Gerencial não continua em implementação nos Estados pelas mãos de alguns membros da sua equipe do MARE?**

Sem dúvida. Foram o Antônio Augusto Anastasia e a Renata Vilhena que chamaram, para ajudá-los na reforma mineira, o Humberto Falcão, o Caio Marini, o Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Jr. e o Flávio Alcoforado. Todos eles trabalharam comigo no MARE. A história do governador Anastasia em relação à Reforma Gerencial de 1995 é muito interessante. Eu não o conhecia antes de chegar ao MARE. O Anastasia é um administrativista, e ele era o secretário executivo do Paulo Paiva, mineiro, que era Ministro do Trabalho no primeiro governo FHC. E esse ministério era vizinho do MARE. Um dia o Anastasia atravessou o jardim e veio ao MARE, muito entusiasmado com a Reforma, interessadíssimo nela. Gostei muito dele, conversamos muito. E quando foi preciso escrever a primeira minuta da lei de Organizações Sociais, o Paulo Modesto não tinha chegado ainda ao governo, e eu pedi ao Anastasia que deu uma grande contribuição. Então o Anastasia foi meu assessor também, um assessor voluntário. Depois quando ele foi para o Governo de Minas Gerais, no primeiro governo do Aécio Neves, como Secretário de Planejamento, tendo a Renata Vilhena como seu braço direito, eles, juntos, realizaram o Choque de Gestão que foi uma bela realização.

Muitos Estados fizeram reformas. Eu me lembro de Pernambuco, que fez um Plano Diretor da Reforma do Estado, com esse mesmo nome, quase igual ao meu. No Espírito Santo, no Ceará, em São Paulo, em muitos estados, houve grandes avanços. O número de leis de organizações sociais que foram criadas pelo Brasil afora, algumas com grande êxito, como os grandes hospitais de São Paulo, mostra bem isso. Mas cuidado. A Reforma tem um modelo, mas isso não garante boa gestão, que depende de gente competente, boas metas, bons controles, e boa cobrança.

### **Os conflitos intragovernamentais foram os maiores obstáculos que o Sr. encontrou durante a Reforma?**

Não. Mas foram desagradáveis, e me deram trabalho.

**O Sr. acha que quebrar o *ethos* burocrático e convencer a alta burocracia para a adesão à Reforma foi mais difícil?**

Não se tratava de quebrar o *ethos* burocrático, que é fundamental, mas o burocratismo, o entendimento “ortodoxo” do que é a administração pública. Não fui totalmente bem sucedido nessa tarefa, mas fui essencialmente bem sucedido. Eu acabei por conquistar o coração e as mentes da alta e competente burocracia de Brasília. Um grande fracasso meu foi a reforma das universidades. O que o Governo Federal tinha de grande que podia se transformar em organização social? Em primeiro lugar estavam as universidades. E uma das mais importantes delas, que é a Universidade de Brasília, nasceu como uma organização social, junto com o Darcy Ribeiro. Não tinha esse nome, mas toda a lógica era de uma instituição sem fins lucrativos, privada, financiada quase que integralmente, senão integralmente, pelo Estado. Isso, mais um contrato de gestão é uma organização social. Além disso, havia os hospitais federais, que foram minha segunda prioridade, mas a maioria dos hospitais estava dentro das universidades. E eu tentei fazer isso. O ministro da educação, Paulo Renato de Souza, notável educador, era meu amigo, e a Gilda Portugal Gouvêa, que era assessora dele e minha amiga. Então fui tentar convencer o Ministério da Educação a embarcar no plano de transformação das universidades federais em organizações sociais. Não foi fácil, mas afinal eles concordaram. Fundamentalmente o Paulo Renato e a Gilda concordaram, mas o Secretário de Ensino Superior não estava lá muito convencido. Mas nós começamos a trabalhar, e a coisa vazou para os reitores. Então o reitor da Universidade Federal de São Carlos fez um artigo violento na Folha de São Paulo contra a ideia. Os dois principais assessores para o ensino superior recuaram, e o ministro também. É por isso que temos um modelo atrasado de universidade pública no Brasil. É principalmente por isso que nossas avaliações internacionais são tão medíocres.