



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

**DANIEL ESTEVÃO DE MIRANDA**

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E GESTÃO PÚBLICA:  
Sobre a Reforma Gerencial de 1995**

**São Carlos  
2010**



DANIEL ESTEVÃO DE MIRANDA

**MUDANÇAS INSTITUCIONAIS E GESTÃO PÚBLICA:  
Sobre a Reforma Gerencial de 1995**

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.

Orientador: PROF. DR. MARCO AURÉLIO NOGUEIRA.

**São Carlos  
2010**

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

M672mi

Miranda, Daniel Estevão de.

Mudanças institucionais e gestão pública : sobre a reforma gerencial de 1995 / Daniel Estevão de Miranda. -- São Carlos : UFSCar, 2010.

141 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Democracia. 2. Brasil - transição política. 3. Reforma do estado. 4. Governo Fernando Henrique Cardoso. I. Título.

CDD: 321.4 (20ª)



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE**  
**Daniel Estevão de Miranda**

22/02/2010

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira  
Orientador e Presidente  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Carla Giani Martelli  
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP

Submetida à defesa em sessão pública  
Realizada às 10:00h no dia 22/02/2010.

Banca Examinadora:  
Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira  
Profa. Dra. Vera Alves Cepêda  
Profa. Dra. Carla Giani Martelli

Homologado na CPG-PPGPOL na  
15ª Reunião no dia 31/03/2010

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha  
Coordenador do PPGPOL

*Dedico este trabalho à Olga Regina de Miranda,  
minha mãe, cuja luta diária permitiu que eu  
alcançasse e permanecesse em uma universidade  
pública, direito que grande parte dos brasileiros  
infelizmente não compartilham.*

## AGRADECIMENTOS

Por mais austera e abstrata que possa ser, toda pesquisa tem um lado humano e pessoal que reflete as vivências daqueles que se aventuram pelos caminhos da ciência. Para ser possível, a construção do conhecimento necessita não somente de boas técnicas e métodos, mas também de amizade e cooperação.

Por isso, agradeço em primeiro lugar a Deus, que me concedeu a felicidade de trilhar o caminho da ciência e, principalmente, de trilhá-lo ao lado de grandes pessoas, entre os quais posso citar:

O professor Marco A. Nogueira, sempre presente, prestativo e ágil nos momentos mais importantes do mestrado.

Meus colegas do Mestrado em Ciência Política – PPG-Pol/UFSCar: Aline Ramos, Aline Michelle, Daniel Laporta, Pedro Ponce, Rafael Gumiero, Rafael Cabral, Roberta Cava, Ramon Leonardi, Samuel Souza, Saulo Santil e Welton Alves. Cada um a sua maneira contribuiu para o meu enriquecimento acadêmico e pessoal, fornecendo materiais, livros, apoio logístico ou moral e, principalmente, uma convivência calorosa e inesquecível.

Agradeço às professoras Dra Vera Cêpeda e Carla Martelli por aceitarem o convite de examinar e contribuir para esta pesquisa. Agradeço também ao professor Dr. Milton Lahuerta pela leitura atenta da primeira versão deste trabalho.

Agradeço especialmente também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior – CAPES, cujo auxílio financeiro foi essencial.

Por último, mas longe de ser menos importante, agradeço a Francine Ramos pelo simples fato de estar ao meu lado.

## RESUMO

Este trabalho tem por objeto a reforma gerencial brasileira de 1995. Situando-a no quadro mais amplo de transformações pelas quais o Brasil vinha passando desde fins da década de setenta, quadro este marcado pela transição democrática, pretende-se contribuir para um maior entendimento das origens daquela experiência de reforma administrativa. Defende-se aqui que os rumos e proporções que a reforma gerencial assumiu foram fortemente influenciadas *(i)* pela forma como se encerrou o processo de redemocratização e a crise dos anos oitenta, isto é, pela afirmação hegemônica de uma plataforma de reformas através da eleição de Fernando Henrique Cardoso - FHC para a Presidência da República e *(ii)* pela atuação de Bresser-Pereira, Ministro da Administração do período, e sua equipe no sentido de elevar o grau de legitimação de suas propostas e, conseqüentemente, de angariar maiores apoios e recursos. A conclusão principal é a de que o MARE (Ministério de Administração e Reforma do Estado) se tornou um dos principais centros de gravitação dos debates em torno do significado histórico e propósitos do governo FHC, mesmo não estando entre os responsáveis principais pela realização das grandes reformas destinadas a reestruturar o setor público brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** transição democrática; reforma administrativa; governo FHC.

## ABSTRACT

This research has as object the Brazilian managerial reform of 1995. Situating it in the context of transformations through which Brazil was passing since end of seventies, context that was marked by the democratic transition, aims to contribute to a greater understanding of that experience of administrative reform. It is propose here that the ways and proportions that the managerial reform has assumed were strongly influenced (*i*) by the form as the redemocratization process and the eighties crises ended, that means, by the hegemonic affirmation of a reforms platform by the election of Fernando Henrique Cardoso – FHC to the Presidency of Republic and (*ii*) by the role of Bresser-Pereira, Administration Minister of period, and its team with the aims of to elevate the legitimation degree of its proposals, and, consequently, of to get more supports and resources. The main conclusion is that MARE (Administrative and State Reform Ministry) became one the greater gravitation centers of the debates involving the historical signification and purposes of FHC government, despite it do not be among the mains responsible actors by the concretization of the big reforms conceived for the restructuration of Brazilian public sector.

**KEY-WORDS:** Democratic transition; Administrative reform; FHC government.



## Sumário

<b>Introdução</b> .....	9
<b>Capítulo 1: Transição e consolidação democrática: A dimensão política da crise da modernização</b>	
1.1 Transição brasileira: tempos e movimentos .....	19
1.1.1 O tempo da transição .....	21
1.1.2 A dupla lógica do processo .....	23
1.1.3 Um “foco de luz e esperança”: a Assembléia Nacional Constituinte .....	27
1.1.4 Governo Collor: estreitamento da agenda e abertura do ciclo revisionista .....	30
1.2 Dimensões e definições na transição: Crise do regime e da forma de Estado ..	33
1.2.1 Rumo à consolidação democrática adiada .....	39
1.3 Consolidação democrática: rumos da modernização .....	43
<b>Capítulo 2: Debates públicos em momentos decisivos: O MARE no contexto de crítica ao neoliberalismo</b>	47
2.1 Dois debates públicos revisitados .....	50
2.1.1 Fim da “Era Vargas”. Mas começo do quê? .....	52
2.1.2 Desaguadouro das pretensões .....	59
2.2 Reforma administrativa enquanto política pública .....	68
2.3 Reforma gerencial: ideologia de um governo? .....	71
2.4 Afinidades efetivas .....	77
<b>Capítulo 3: Reforma administrativa de 1995: uma crônica das origens</b>	81
3.1 Quadro geral .....	82
3.1.1 Antecedentes desfavoráveis .....	83
3.2 Reforma de 1995: o fim da longa espera? .....	85
3.2.1 Reforma gerencial de 1995: uma narrativa de origem .....	87
3.2.2 A elaboração da proposta de reforma administrativa .....	90
3.2.3 Da “Estrutura e organização” ao Plano Diretor .....	94
3.2.4 A reforma administrativa no primeiro ano do governo FHC: breve análise .....	97
3.2.5 As limitações contextuais do projeto de reforma gerencial do Estado brasileiro .....	99
3.3 O MARE debaixo dos holofotes .....	105
<b>Considerações finais</b> .....	107
<b>Bibliografia</b> .....	118
<b>Anexo I</b> .....	127

## Introdução

Esta dissertação destina-se a contribuir para a análise de um momento excepcional, marcado por um conjunto de fenômenos e acontecimentos que desencadearam um amplo conjunto de mudanças institucionais no Brasil a partir da década de 1980, pelo menos. Pretende-se, assim, investigar não os processos de mudança institucional *em si*, mas tão somente os fatores e contextos que levaram ao *desencadeamento* de uma onda excepcional de transformações históricas no bojo da qual as pressões por mudanças institucionais se intensificou.

Na reconstrução analítica do contexto e da dinâmica da crise do Estado, a partir da década de 1970 em diante, e, conseqüentemente, dos fatores e justificativas da necessidade de reformá-lo, pode-se afirmar que houve, no caso brasileiro, uma convergência de dois movimentos, ou mais precisamente, de um só e amplo movimento cujos efeitos desdobram-se em vários níveis. Tal movimento refere-se às transformações recentes do capitalismo, que envolveram uma complexa combinação de alterações nas condições de produção econômica, nas estruturas sociais e padrões de sociabilidade e nos arranjos institucionais e políticos que fundamentaram o desenvolvimento socioeconômico até então.

Explorar-se-á, portanto, o valor heurístico de um período histórico de grandes transformações, as quais ativaram processos amplos e profundos de mudança institucional no Brasil. A análise colocará em primeiro plano, portanto, as variáveis e fatores *exógenos* à mudança institucional, e não *endógenos* a ela.

Subsumidos e sintetizados em expressões como “crise do Estado”, “reformas institucionais” e “ajustes” entre outras, os processos e propostas de reorganização dos arranjos

institucionais brasileiros fariam parte daquele contexto mais amplo de fortes transformações das instituições e estruturas produtivas nacionais, as quais foram construídas ao longo das décadas anteriores. Nesta pesquisa, o esforço de análise se restringirá à origem e aos passos iniciais da reforma administrativa do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso<sup>1</sup> (1995-1998).

### **Problemática de pesquisa**

Não obstante, esta pesquisa pretende terminar onde começa a maior parte das pesquisas sobre a reforma administrativa de 1995: o surgimento da reforma gerencial. A maioria das pesquisas acadêmicas sobre essa reforma procuraram captar aspectos específicos das propostas, decisões e ações do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado) ou avaliar suas ações como um todo, sendo escassas as pesquisas mais amplas e sistemáticas sobre suas origens. A explicação sobre essas origens está, normalmente, subordinada a uma posição teórica e técnica e/ou a uma opinião política – favorável ou contra – formada em relação à reforma. Assim, a explicação da origem é derivada, ocupando, em geral, posição secundária nas análises sobre o MARE.

Uma pesquisa mais sistemática sobre suas origens é relevante por dois motivos principais:

1) de acordo com a proposta desta pesquisa, recortou-se um período histórico considerado singular, na medida em que nele desencadearam-se importantes processos de mudanças institucionais. A fim de melhor explorar o valor heurístico desse recorte, a reforma administrativa de 1995 será tomada como um ponto de concentração da análise, na medida em que se considerou aquela reforma como um caso que especifica mais concretamente as características gerais que marcaram o período. Nesse sentido, por ter a reforma administrativa uma dimensão institucional e ser parte do complexo institucional do Estado, ela servirá como

---

<sup>1</sup> Daqui em diante “FHC”.

caso de estudo específico destinado a oferecer um ponto de visualização concreto daquele fenômeno, delineado de maneira mais geral e abstrata, ou seja, a onda excepcional de intensificação das mudanças institucionais;

2) ao lado dessas considerações teórico-metodológicas, há um motivo peculiar à reforma de 1995. Ocorre que reformas administrativas normalmente são propostas, discutidas, criticadas e aplicadas de maneira “silenciosa”, tanto para a maior parte da sociedade quanto para seus principais setores organizados. Quer dizer, normalmente envolvem apenas os mais diretamente interessados, funcionários públicos dos diversos escalões, restringindo-se a cada repartição pública – ou a um conjunto de repartições – envolvida no processo (Barbosa e Silva, 2008, 58). Contudo, a reforma de 1995 assumiu proporções “ruidosas”, devido ao alto grau relativo de visibilidade de suas propostas e ações concretas. Por que ela assumiu tais proporções? Por que ela seguiu rumos, assumiu sentidos e tomou direções tão peculiares?

O plano inicial do governo FHC era reformar o Estado. Contudo, por tal propósito entendia-se, basicamente, a reestruturação das relações entre setor público e setor privado até então dominante. E isto através de amplas e profundas alterações nos padrões e esquemas de articulação dos setores da economia, que contavam com forte dose de participação estatal, via administração indireta principalmente.

Para a administração direta, a receita não envolvia ações de grandes proporções: reforçar os órgãos vitais da burocracia, capacitando-os tecnicamente para enfrentar os novos desafios colocadas pela globalização. E isto de maneira incremental, quer dizer, sem grandes planos e ações, mas sim através de medidas específicas e ações tópicas no sentido de melhorar paulatinamente o desempenho da administração pública direta. Por que, então, o ministério

concebido para tocar as mudanças na administração direta alcançou tão extraordinário nível de polêmica e visibilidade?

Um caminho possível de análise seria inserir a reforma gerencial de 1995 no amplo movimento histórico das grandes iniciativas de reformas administrativas no Brasil do século XX. Assim, apesar da retórica firme e da difusão insistente das novas idéias e propostas constitutivas da reforma gerencial, bem como da construção de uma auto-imagem modernizante e disruptiva em relação ao que havia antes, pode-se inserir a reforma de 1995 em um movimento mais ou menos pendular que remonta, pelo menos, ao regime militar – senão até a década de 1930.

Tal movimento refere-se à alternância entre períodos de (propostas de) reforma globais e reformas incrementais. Ao impactante Decreto-lei 200, de 1967, seguiu-se uma “revolução silenciosa” (MARTINS(b), 1997, 21) – mais precisamente, a implantação dos dispositivos e medidas daquele Decreto. A este seguiu o Programa Nacional de Desburocratização, de fins da década de setenta, e a este um período de letargia. Com o governo Sarney (1985-1990), medidas fortes foram anunciadas, mas pouco implantadas. Com Fernando Collor (1990-92), a retórica neoliberal modernizante não conseguiu superar a si mesma, permanecendo apenas como retórica e, quanto às ações empreendidas, estas não tiveram nenhum efeito modernizante, mas antes perturbador e desorganizador da administração. À “calmaria” do período Itamar Franco (1992-94), finalmente, segue-se a estrondosa reforma gerencial de 1995.

Contudo, uma comparação em perspectiva histórica desse porte não somente fugiria das intenções originais desta pesquisa como também não seria adequada para captar as peculiaridades que cercaram a reforma administrativa empreendida durante o governo FHC (1995-2002).

Por isso, a resposta, ou boa parte dela, às questões levantadas nesta pesquisa será buscada nos efeitos conjunturais de alguns fatores estruturais:

(1) **Esgotamento do modelo de desenvolvimento:** a proposta de reforma da administração pública de 1995 situou-se em um período de fim de ciclo – o nacional-desenvolvimentista. Este foi um período de incertezas quanto aos rumos da nação, tendo em vista a não configuração, naquele momento, de um novo bloco de poder hegemônico. O processo de modernização brasileiro, nos anos oitenta, estagnou em sua dimensão econômica, sofreu fortes críticas por seus resultados sociais, mas, simultaneamente, avançou firme no plano político. Tais desdobramentos tiveram papel fundamental nos rumos que a transição brasileira foi tomando, assim como também explicam, em grande parte, os diferentes posicionamentos diante da proposta de reforma do MARE;

(2) **Canalização dos debates sobre as reformas do Estado:** O MARE tornou-se um dos principais centros de gravitação dos debates acerca do novo papel do Estado ‘pós-nacional-desenvolvimentista’ – na falta de termo melhor – e, assim, da questão da burocracia e da regulamentação constitucional do funcionalismo público. Aqueles debates envolviam os rumos das chamadas “reformas do Estado”, constituídas por propostas e iniciativas que teriam ou tiveram repercussão tanto na dimensão institucional quanto na dimensão infra-estrutural do setor público. Debates que foram canalizados para o recém-criado MARE. Este, responsável precipuamente por uma reforma *institucional* e interna ao Estado, tornou-se alvo dos críticos que miravam nas reformas *estruturais* – privatizações, desregulamentação, abertura comercial etc. – mais amplas que estavam se iniciando naquele momento também e que extravasam o âmbito de atuação do Ministério da Administração;

(3) “**Berço**” **contextual da reforma de 1995**: Um dos fatores explicativos mais importantes para a problemática aqui levantada é que a reforma administrativa nasceu, por assim dizer, fora da administração pública. Isto não significa que não havia, internamente à administração pública, propostas de reformas, mas sim que as direções e os perfis assumidos pela reforma foram resultantes dos impactos de fatores externos à burocracia, envolvendo a composição ministerial do primeiro governo FHC (1995-1998) e a atuação daquele que se tornaria o ministro da área e a principal figura pública da reforma gerencial: Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A discussão de cada um desses três pontos será aprofundada, respectivamente, nos três capítulos constituintes da presente dissertação.

### **Hipótese**

A hipótese principal a ser explorada é a seguinte: o MARE tornou-se um dos principais pontos de concentração dos elementos (propósitos gerais, objetivos específicos, ações, decisões, argumentos e justificações etc.) que formaram a imagem do governo FHC diante de boa parte da mídia e, sobretudo, diante da esquerda, partidária ou acadêmica. Diante disso, aquele ministério tornou-se alvo dos críticos do governo não somente em aspectos pontuais de sua proposta de reforma administrativa, mas também em relação à proposta como um todo, dificultando seu processamento político e, assim, determinando em grande parte seus rumos e resultados.

Defende-se aqui que o perfil da reforma gerencial de 1995 foi fortemente dependente das propostas e da atuação do ministro da Administração Federal, L. C. Bresser-Pereira. Pode-se argumentar que todo ministério tende a ter a “cara” de seu ministro, que imprime um estilo de trabalho e normalmente representa e leva consigo alguma perspectiva sócio-política e/ou

academicamente legitimada, a fim de servir de matriz teórica e de esteio político a uma dada concepção e conteúdo de política pública a serem implementados.

O que se aponta aqui, contudo, é a ocorrência de um fenômeno que vai além dessa lógica ministerial “normal”, digamos assim. 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.

Tais afirmações, bem como a própria hipótese da pesquisa, poderiam sugerir a existência de uma espécie de “voluntarismo” de Bresser-Pereira, como se a reforma administrativa de 1995 tivesse sido o resultado apenas da vontade pessoal do ministro.

Contudo, não é isto que se afirma aqui, na medida em que a reforma gerencial brasileira não pode ser reduzida a um mero esforço pessoal de uma única pessoa. O fato de Bresser-Pereira ter sido o responsável principal tanto pelas idéias centrais da reforma de 1995 quanto pela montagem da equipe inicial que constituiria o núcleo do MARE – formado, em grande parte, por ex-alunos/as e colegas de sua universidade de origem, a Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>2</sup> e por altos funcionários da administração federal – indicam apenas, ainda que fortemente, que sua atuação gerou um conjunto de ações – na burocracia federal, em alguns estados e até municípios – favoráveis a inovações no campo da administração pública, conferindo-lhes um rumo específico. Tal rumo se consolidaria pela intensa divulgação das idéias-mestras que lastreavam a proposta de reforma gerencial do MARE.

---

<sup>2</sup> Fizeram parte da equipe inicial do MARE Cláudia Costin, Ângela Santana e Evelyn Levy, ex-alunas de Bresser-Pereira; Regina Pacheco, da ENAP e colega de Bresser-Pereira na FGV, entre outros.



A busca de legitimação para as propostas de reforma gerencial levou o Ministro da Administração a explorar o potencial de descontentamento de diversos setores da sociedade brasileira em relação à efetividade e qualidade da prestação dos serviços públicos por parte do Estado. A reforma gerencial adquiriria sustentabilidade e consistência na medida em que conseguisse conquistar tais apoios.

Supõe-se que aqui está uma das raízes principais tanto dos potenciais quanto da limitação da reforma administrativa de 1995, que não conseguiu concentrar apoio político o suficiente para superar os estreitos limites da política fiscal do governo FHC, principal crítica feita aos resultados da reforma. A hipótese, portanto, baseia-se na idéia de que houve uma tentativa de indução política, por parte do ministro Bresser-Pereira e de seu círculo de auxiliares, de uma determinada resposta à crise do Estado e, por conseqüência, da administração pública brasileira que então se apresentava com toda força.

Nessa tentativa de indução e busca de legitimação, procurou-se alinhar as propostas setoriais – administrativas, no caso – aos posicionamentos gerais do governo federal do qual faziam parte, apresentando a reforma administrativa como parte fundamental do empreendimento, que só estava começando, de superação da crise do Estado nacional-desenvolvimentista por meio de um amplo conjunto de reformas no setor público. Será a partir disso que os apoios e oposições se estabelecerão.

Em suma, busca-se explorar alguns fatores e apontar alguns motivos das limitações da reforma gerencial de 1995, tanto em suas dificuldades de se articular e/ou se transformar em uma reforma mais ampla do Estado quanto em cumprir até mesmo os objetivos básicos a que se propôs.

## **Material de análise**

O material de análise selecionado constitui-se, basicamente, da bibliografia acadêmica dedicada ao tema, já que tal bibliografia se formou exatamente pela incorporação e aplicação das mais variadas técnicas e metodologias de pesquisa – análise de documentos oficiais, análise de discurso, entrevistas com atores importantes, trabalhos de campo, revisões bibliográficas, análises comparativas etc. – sobre as idéias e acontecimentos fundamentais relativos à reforma gerencial de 1995.

Tendo em vista tal estado da arte, considerou-se que não seria produtivo partir dela e tomá-la somente como ponto de partida ou lastro teórico para análises de dados concretos, na medida em que tal bibliografia já apresenta extensas e quase que exaustivas análises de dados empíricos dos mais variados tipos. Optou-se, nesta pesquisa, por analisar a bibliografia como *parte do processo*, e não simplesmente como uma primeira aproximação externa com o objeto de estudo, como normalmente se procede em pesquisas acadêmicas.

Outra base de dados considerada foram notícias veiculadas pela grande imprensa, principalmente escrita. O objetivo foi captar, mesmo que minimamente, o clima da época, as intervenções de alguns atores importantes, debates travados, declarações realizadas etc.

A fim de situar melhor, historicamente, as hipóteses e os argumentos da pesquisa, apresenta-se, no capítulo 1, uma reconstrução analítica do processo de transição e consolidação democráticas no Brasil. Essa reconstrução está focada no processo de redemocratização enquanto dimensão política de um movimento mais amplo de transformações pelas quais o país estava passando, transformações essas ligadas à crise do processo de modernização nacional e à

ativação de uma onda de transformações institucionais. A análise transita tanto no plano do processo geral da transição quanto no da descrição do contexto conjuntural.

No capítulo 2, expõe-se alguns debates travados, dentro dos círculos acadêmicos e através da mídia impressa, em torno de temas e questões importantes para se entender o clima no qual ocorreram a criação do MARE e a proposição de uma reforma gerencial para o Brasil. Além disso, o segundo capítulo traz também uma “revisão” bibliográfica que se apresenta, mais precisamente, como uma “análise” bibliográfica da reforma, isto é, uma análise da bibliografia como parte da reforma e não como elemento externo à ela, conforme acima mencionado.

No capítulo 3, apresenta-se uma espécie de narrativa analítica do surgimento da reforma administrativa brasileira na era FHC (1995-2002). É uma reconstrução mais histórica, baseada em depoimentos, memórias e entrevistas dos principais envolvidos naquela reforma, bem como nas notícias veiculadas pela imprensa nacional envolvendo os bastidores do governo F. H. Cardoso e de sua reforma administrativa.

Para encerrar a argumentação, serão feitas algumas Considerações Finais acerca do que foi exposto nos capítulos anteriores, numa tentativa de explicitar, novamente, as principais teses e pressupostos dos quais esta pesquisa partiu, assim como sumarizar os principais resultados aos quais ela chegou.

Por último, apresenta-se como Anexo uma cronologia que cobre o período entre junho de 1994 e dezembro de 1995 e tem por objeto a origem da reforma administrativa e a criação do MARE. Nele encontram-se sumarizados os principais eventos e decisões que envolveram as fases de surgimento, concepção e implantação inicial da reforma gerencial e que serviram de base para boa parte das análises feitas nesta dissertação.

## **Capítulo 1**

### **Transição e consolidação democrática:**

#### **A dimensão política da crise da modernização**

A crise dos anos oitenta não foi um mero abalo conjuntural. Ela apresentou-se como uma “crise de refundação” (DINIZ, 1997, 12) das bases do modelo de modernização até então dominante no Brasil. Isto significou, basicamente, que a erosão da legitimidade do esquema político de sustentação daquele padrão de modernização, declinante em termos de eficiência e produtividade, implicou o retorno de algumas problemáticas nacionais cruciais. Estas se encontravam, até então, relativamente equacionadas, e, entrando em crise aquele modelo, fortaleceram-se as discussões e disputas, temporária e violentamente “suspensas” após março de 1964, sobre o papel e o destino dos principais setores e atores da sociedade brasileira (trabalhadores, empresários, elites políticas, União, estados, municípios etc.), diante das transformações estruturais requeridas e/ou induzidas pelo processo de desenvolvimento, bem como sobre a posição que o país deveria ocupar na ordem econômica mundial.

É nesse fim de ciclo que se localizam os principais fatores impulsionadores da onda de transformações e reformas infra-estruturais, institucionais e culturais que marcariam o Brasil do final do século XX. Tal onda de transformações seria processada pela sociedade e pelo Estado nacionais ao longo da redemocratização, cujo desenrolar e desfecho definiriam os rumos a serem tomados pela modernização e consolidação democrática brasileira.

#### **1.1 Transição brasileira: tempos e movimentos**

Dentro desse contexto de transformações, o foco e o esforço de análise recairão, neste capítulo, sobre aquela que foi uma das mais ricas, complexas e importantes dimensões daquele processo: a transição política em direção à democracia. Sendo assim, pelo menos três

características chamam a atenção no processo brasileiro: 1) sua duração e sua continuidade em relação ao regime autoritário que chegava ao fim; 2) sua orientação segundo uma “dupla lógica”, *política* (fim do autoritarismo-consolidação democrática) e *econômico-social* (fim de um ciclo de modernização conservadora, o nacional-desenvolvimentismo), sendo que a interação entre essas lógicas foi “complexa e não linear”, pois “o avanço num plano não necessariamente significa um passo adiante no outro” (VIANNA, 1989, 87); disso resultou 3) o congestionamento da agenda de reformas institucionais e estruturais, devido à concentração de problemáticas a serem enfrentadas, e seu posterior estreitamento, a partir do governo Collor.

A distinção entre reformas *institucionais* e reformas *estruturais* é apenas metodológica e analítica. Por *institucionais* entendem-se as (propostas de) reformas que visavam à consolidação da democracia através da construção de uma ordem jurídica e organizacional compatível com seus valores e pressupostos. Já as (propostas de) reformas *estruturais* eram as que diziam respeito, mais diretamente, aos interesses e condições materiais dos diversos setores ou atores da sociedade, interesses que estavam fundados na infra-estrutura econômica e cuja configuração ficou exposta a reexame pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento até então dominante.

As reformas do Estado destinavam-se a alterar as relações entre Estado e sociedade – no sentido de fortalecer a democracia – e a atuação do Estado na economia – reestruturando o setor público assim como suas relações com os setores privado. Como aquelas reformas situavam-se no mesmo contexto, e muitas delas estavam, em diversos graus, entrelaçadas técnica e politicamente, os avanços ou recuos em cada uma influenciavam o andamento das outras. Disto resultava que cada reforma específica apresentava impactos positivos ou negativos tanto no nível institucional quanto no estrutural das reformas do Estado.

Sendo assim, tal distinção é genérica e analítica, pois, em última instância, a consolidação da democracia dependia, para melhor acomodar conflitos, da construção de um novo modelo econômico, o qual dependia, por sua vez, do lastro político das instituições democráticas para ser mais eficaz e legítimo em sua distribuição de custos e benefícios.

### **1.1.1 O tempo da transição**

A duração e a continuidade da transição, bem como o relativo controle que os militares e seus aliados civis tinham sobre ela, contribuíram para diminuir as incertezas quanto ao processo e evitar, assim, radicalizações, tanto à esquerda quanto à direita, que comprometessem a redemocratização como um todo. Porém, se o processo político que levou à democracia seguiu, desse modo, firme e seguro, esse mesmo processo político limitou o aprofundamento do movimento de democratização, reduzindo seu impulso e impacto mais imediato sobre a sociedade e as instituições. A transição – a maneira como foi conduzida por seus principais operadores políticos –, ao invés de impulsionar o movimento em direção à consolidação democrática, amorteceu institucionalmente seus possíveis impactos de ruptura com o regime anterior. Assim, seus avanços em relação à desmontagem do regime autoritário não foram necessariamente correspondidos por uma consolidação do processo de democratização enquanto “adensamento ético-político” das instituições (NOGUEIRA, 2007b, 215).

Tendo em vista que a “abertura” foi de iniciativa do próprio regime militar, este procurou “monopolizar (...) a *iniciativa* de mudanças político-institucionais a serem implantadas” a fim de alcançar seu “objetivo de atenuar o impacto de resultados eleitorais crescentemente adversos” a partir de 1974 (LAMOUNIER, 1985, 128). Para tanto, o regime que estava chegando ao fim recorreu a alterações casuísticas na legislação eleitoral, manobrou, com sucesso, para que a

eleição do primeiro presidente civil fosse indireta e para que a Constituinte fosse “congressual”<sup>3</sup> e não exclusiva.

Como um analista da época observou, a “transição brasileira parece se revestir de uma curiosa singularidade – cada avanço no seu percurso serve mais para indicar um recuo do que o alcance da sua concretização” (VIANNA, 1989, 19).

Não obstante, a transição democrática abriu uma nova e forte oportunidade de impulso aos processos de *liberalização* (expansão e consolidação dos direitos civis), *democratização* (incremento dos graus e da qualidade da participação política e direitos políticos) e *socialização* (consolidação dos direitos sociais e reafirmação do dever do Estado de garanti-los)<sup>4</sup>, que culminariam na Constituinte de 1987-88.

Os sujeitos principais desses processos situavam-se mais na sociedade que no governo, criando uma cisão entre o “processo social da transição” e o “governo da transição” (VIANNA, 1989, 19-20), o qual não conseguiu articular-se adequadamente com os diversos atores que estavam à frente daquele processo, criando uma situação de ingovernabilidade<sup>5</sup>. Mais precisamente, essa ingovernabilidade era resultante: *i*) da “dispersão mais equilibrada do poder entre setores amplamente conflitantes”; *ii*) dos “impasses institucionais que não podem ser rompidos sem violação às regras básicas do jogo político, ou risco de instabilidade ainda maior”; e *iii*) da “insuficiência de diagnóstico” diante da ausência de uma visão consensual sobre a crise que então se apresentava (LAMOUNIER, 1990, 14).

Contudo, apesar de longo, o curso da transição não foi nem retilíneo, nem totalmente controlado “do alto”, mas antes cortado por tensões, conflitos, discontinuidades, afirmações e

---

<sup>3</sup> Pilatti, 2008, xii. Rico em informações, esse livro traz uma das descrições e análises mais profundas já realizadas sobre a Constituinte de 1987-8.

<sup>4</sup> Cf., para uma discussão mais profunda sobre esse ponto, Weffort, 1989, 33-4.

<sup>5</sup> Cf. ainda Diniz (1997) para análise mais detalhada, do ponto de vista histórico e político, da transição brasileira e as relações entre governo e empresários.

reafirmações de direitos e condenação das práticas autoritárias, fazendo o processo avançar e se consolidar, apesar de eventuais derrotas, recuos e manobras. O “tempo da transição” se prolongou não somente e necessariamente por que degenerou em “solução conservadora”, mas sim devido a seu aprofundamento, resultante da convergência das reformas e iniciativas institucionais (pluripartidarismo; eleições regulares, livres e diretas; Constituinte etc.) e estruturais<sup>6</sup>. A crise não era somente conjuntural – não envolvia só um governo – nem somente institucional – não era só de um regime, o autoritário, no caso. Mas era uma crise da própria “forma do Estado”, isto é, do Estado nacional-desenvolvimentista (SALLUM JR., 1996, 8)<sup>7</sup>.

### 1.1.2 A dupla lógica do processo

Além da duração e continuidade, a convergência da necessidade de reformas institucionais e estruturais em um contexto de aguda crise econômica conferiu a especificidade que o processo de transição brasileiro apresentou frente a processos semelhantes, e mais ou menos contemporâneos, de redemocratização<sup>8</sup>. A lógica política da transição cruzava a todo momento com a lógica econômico-social, sobretudo quando era posta em evidência a chamada “questão social”, ou seja, o abismo das desigualdades socioeconômicas, aprofundado durante o regime militar<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Os termos entre aspas são de Vianna (1989, 85). Sallum Jr. vai na mesma direção ao afirmar que a transição, “mesmo não sendo um processo revolucionário de mudança social”, transcendeu, todavia, “a mera mudança institucional” (1996, 7).

<sup>7</sup> Cf. também Sallum Jr. e Kugelmas (1991) para uma análise da transição como crise do Estado desenvolvimentista e Lamounier (1992) para uma análise do “modelo institucional” montado a partir de 1930 e sua crise nos anos 80.

<sup>8</sup> Cf. o influente estudo de Linz e Stepan (1999). Nesta pesquisa comparativa, eles empregaram as seguintes variáveis: a “estatalidade” (relações entre Estado, nação e democracia), regime não-democrático anterior, atores relevantes tanto para o regime não-democrático quanto para o processo de transição\consolidação democrática e, por fim, o contexto (internacional, a “economia política da legitimidade e coerção” e o ambiente em que a nova constituição é elaborada) (Id., 1999, 11-5). No caso brasileiro, os autores apontam o peso da variável da “economia política”, isto é, do desempenho econômico dos governos brasileiros durante o processo de transição e o contexto marcante de desigualdades socioeconômicas, como fator explicativo para os rumos que a transição tomou, rumos estes fortemente influenciados por fatores de ordem institucional também (Id., 1990, 204-26).

<sup>9</sup> Para uma análise estatística das mudanças no sistema de distribuição de renda durante o regime militar, cf. Singer (1986).



Além da superação da crise econômica e do aprofundamento do processo de transição democrática, havia, na maior parte da população brasileira, uma forte expectativa de melhoria geral na situação das pessoas mais negativamente atingidas pelas políticas econômicas do regime militar. A questão social ocupava, sem dúvida, um lugar de forte destaque na definição dos rumos do primeiro governo civil e, conseqüentemente, de todo o processo de redemocratização.

Esta preocupação marcou os primeiros passos do governo Sarney (1985-1990), sendo que a evidência mais forte a favor da tese da centralidade e do peso do desempenho econômico para os rumos a serem tomados pelo governo foi o Plano Cruzado, implantado por decreto em fevereiro de 1986. Na formulação deste Plano, o temor de que qualquer medida fosse interpretada ou percebida pelos trabalhadores como arrocho salarial transformou o Plano, concebido inicialmente para combater um tipo específico de inflação, a inercial, na primeira ação de envergadura do Governo Sarney. Este teve que garantir aos trabalhadores um conjunto de benefícios e proteções: abono salarial, a instituição do seguro-desemprego e a armação de um mecanismo de defesa automático dos salários, a escala móvel ou, como ficou mais conhecido, o “gatilho salarial”, que “disparava” cada vez que a inflação atingia um patamar pré-estabelecido<sup>10</sup>.

No entanto, as experiências antiinflacionárias fracassadas, o peso da dívida externa e os problemas crescentes com o déficit público levaram o governo ao descrédito e, a médio prazo, ao estreitamento da agenda pública. Contribuiu para tanto o estilo tecnocrático de gestão herdado do regime militar, cuja continuidade se fez sentir na Nova República e que contribuiu para a ineficácia das ações estatais. Em muitos momentos cruciais, estabeleceu-se o seguinte círculo vicioso: os partidos e representantes de classe não eram chamados para as etapas de formulação e planejamento das políticas governamentais e não recebiam, por isso, incentivos para se

---

<sup>10</sup> Maiores detalhes sobre a transformação do Plano Cruzado de uma “simples” reforma monetária em uma espécie de pacote que visava corrigir distorções na distribuição da renda, cf. Sardenberg, 1988, 290.

responsabilizarem por sua execução, não se empenhavam, de maneira direta, nem pelo sucesso nem pelo fracasso dos pacotes do governo. Buscavam mais se prevenir e se antecipar às expectativas de perdas imediatas do que confiar nos discursos do governo (DINIZ, 1997, 82-3).

Do ponto de vista dos governantes e dos partidos, as decisões e dificuldades técnicas submetiam-se, é claro, às regras do jogo político redemocratizado. O momento considerado mais oportuno do ponto de vista técnico para a aplicação de uma medida ou tomada de decisão tinha que coincidir com o momento oportuno do ponto de vista político. E com as instituições democráticas voltando a funcionar cada vez mais, os cálculos que fundamentavam as decisões políticas passaram a ser cada vez mais pautados pela periodicidade das eleições. Estas últimas, aliás, marcaram todo o processo de “abertura” e redemocratização, e não somente o governo Sarney. Desde o governo Geisel (1974-79), as eleições foram retomando sua importância como momentos cruciais de definição das direções que o sistema político deveria seguir. Além disso, elas passaram a ser consideradas, pela oposição, como um caminho viável para se derrotar o governo.

Apesar de as direções tomadas, a cada eleição, não serem sempre e necessariamente aquelas desejadas pelos governos militares, estes procuraram alterar as “regras do jogo” eleitoral – reintroduzindo, por exemplo, o pluripartidarismo em 1979 na expectativa de dividir a oposição – mas não tentaram suspender o “jogo” em si, aceitando suas derrotas sem contestar a legitimidade das urnas<sup>11</sup>. Devido a isso, os programas, políticas, medidas legais e econômicas passaram a se submeter a tal periodicidade, marcada por um alto grau de exposição pública de quem as deveria conceber e/ou aplicar.

---

<sup>11</sup> Cf. Lamounier (1985), para quem a transição brasileira foi “uma abertura *pela via eleitoral*” (1985, 127). Para uma análise do importante papel desempenhado pela Justiça Eleitoral nesses momentos, assegurando a lisura das eleições e, assim, reforçando sua força legitimadora, cf. Sadek (1990).

Além disso, a herança institucional do regime militar complicava ainda mais a crise. O Estado, ou mais precisamente, o “vértice do Executivo”, a Presidência da República e a burocracia a ela ligada, ocupou grande parte do espaço que caberia aos corpos deliberativos democraticamente constituídos (partidos, sindicatos, Congresso etc.), na medida em que conseguia promover, a cada plano governamental<sup>12</sup>, “uma dada articulação de interesses objetivos em torno das questões colocadas pela industrialização” (DRAIBE, 1985, 53).

Assim, uma das principais causas da vitalidade e da força do Estado intervencionista, montado no Brasil a partir dos anos 1930 em diante, foi sua “capacidade de articular diretamente no interior do Executivo os interesses econômico-regionais e os econômico-funcionais”, fossem “eles *tradicionais* ou *modernos*” (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, 148).

Além da supressão de parte do espaço que caberia aos corpos deliberativos, o Estado intervencionista sob o regime militar tentou vedar, com graus variados de sucesso, a possibilidade de existência de uma verdadeira oposição, parlamentar ou não; censurou a mídia e várias formas de manifestações artísticas; e, até pelo menos o auge do “milagre econômico” no início dos anos 1970, buscou legitimidade a partir dos resultados econômicos. Tornando-se o núcleo desse processo de concentração de poder decisório e de recursos, o Estado, apoiado em importantes setores sociais e econômicos, conseguiu se tornar o principal responsável pelas decisões em torno dos rumos que a industrialização brasileira deveria assumir.

A herança do protagonismo do Executivo na definição dos rumos do processo de desenvolvimento brasileiro provocou substancial decréscimo de racionalidade com relação ao funcionamento do sistema político redemocratizado. Isto ficava patente a cada momento em que vinha à tona, por exemplo, o tema da “dívida social”. Esta serviu de base para as pressões vindas

---

<sup>12</sup> Cf. Costa (1971) para uma análise histórica e descritiva do planejamento governamental brasileiro, com base em uma exaustiva análise documental.

de diversos setores da sociedade brasileira, sobretudo os sindicatos e partidos ligados aos trabalhadores, que não estavam dispostos a fazer acordos para corrigir os resultados negativos de processos resultantes de tomadas de decisões dos quais eles não haviam sido chamados a participar nas últimas duas décadas. Nesses setores, alimentava-se uma forte desconfiança em relação ao governo, na medida em que eles estavam saindo de décadas de repressão e arrocho salarial. Essa situação dificultava a formação, por parte do governo, de bases de apoio, na sociedade, para suas políticas.

Assim, o primeiro governo civil da Nova República sentiu o gosto amargo de ter sua governabilidade erodida diante da impossibilidade de encontrar uma saída para o processo inflacionário e para a dívida externa. Tal saída passava pela composição de acordos ou pactos sociais mais amplos que incluíssem os principais atores da nova ordem política. Contudo, as demandas e necessidades represadas durante o regime militar invadiram as arenas políticas de tal modo que o governo Sarney ficaria paralisado e desembocaria na aventura política que foi o governo Collor, cujas medidas econômicas e comportamento político geral, marcado por um relativo isolamento e amadorismo (NOGUEIRA, 1998, 132), mostravam a que ponto havia chegado a baixa institucionalização e o funcionamento inadequado das instâncias responsáveis pela deliberação democrática naquele momento.

### **1.1.3 Um “foco de luz e esperança”: a Assembléia Nacional Constituinte**

Nem tudo foi espinhos durante a transição, porém. A Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-88, e seu resultado final, a Constituição de 1988, representou um momento de retomada das expectativas positivas em torno dos processos de mudanças pelos quais o país estava passando naquele momento. A Constituição de 1988 consagrou os avanços democráticos

almeçados pela sociedade brasileira ao estabelecer todo um conjunto de princípios e dispositivos legais e institucionais destinados a assegurar o funcionamento democrático do sistema político pela limitação do poder discricionário do Estado e pela consolidação de direitos fundamentais para a cidadania.

Não somente o resultado final, o texto constitucional, mas também seu próprio processo de elaboração foi, em si, um grande momento de celebração dos novos tempos democráticos. Para F. Fernandes (1988), na “percepção popular”, “a ANC converteu-se em um foco de luz, de esperança — uma promessa que não cabia no imaginário das elites das classes dominantes e no *realismo* de seus políticos profissionais”.

Se, do lado de fora, a mobilização popular fora grande, no interior da ANC, prevaleceu, contudo, o “*realismo*” dos políticos, sobretudo dos líderes partidários<sup>13</sup>, que costuraram acordos e articularam consensos em cada etapa do processo constituinte, o qual significou, assim, o deslocamento da transição brasileira do “plano do governo para o da estrutura partidária” (VIANNA, 1989, 107), isto é, o Legislativo, enquanto Assembléia Constituinte, tornou-se o centro do processo de transição.

Com a Constituição de 1988, cumpriu-se a “agenda formal” da transição (VIANNA, 1989, 84-5), ou seja, assentaram-se as bases legais e institucionais da democracia brasileira. O cumprimento de tal agenda representou uma espécie de “acerto de contas com o passado” (WEFFORT, 1989, 11). Na ANC 1987-88, além de cálculos e fatores de curto prazo, a cultura política também teve peso importante, atuando como causa, na medida em que representava uma herança do passado recente, mas também como consequência do “funcionamento do sistema político” ao longo das décadas anteriores, podendo ser considerada, inclusive, como uma espécie

---

<sup>13</sup> O papel de líderes como Ulysses Guimarães e Mário Covas é ressaltado por vários analistas da ANC 1987-88, como Pilatti (2008) e Souza (2001).

de “condensado histórico”, isto é, uma “forma relativamente cristalizada pela qual a sociedade recorda suas expectativas passadas”<sup>14</sup>.

Contudo, tendo em vista que a crise brasileira não era nem somente conjuntural nem somente política, mas sim do próprio modelo que presidira, até então, o processo de desenvolvimento nacional, todo um conjunto de reformas estruturais se impunha de maneira imperiosa. Na Constituinte, os representantes dos principais partidos políticos e setores organizados da sociedade – empresários, trabalhadores, movimentos sociais, etc. –, via *lobby* ou outras formas de influência e pressão, se concentraram em firmar um arcabouço institucional e delinear os contornos do regime democrático que se instalava. Com a finalização dessas tarefas “formais”, abriu-se definitivamente o período de discussões em torno das reformas estruturais.

O relativo consenso em torno do texto final foi alcançado devido principalmente à atuação dos líderes, como acima apontado, e à perspectiva de revisão constitucional, para a qual todas as forças políticas principais esperavam poder reunir forças para alterar a Constituição na direção que considerassem mais apropriada. Acreditava-se que tal “segunda rodada” abrir-se-ia nas eleições presidenciais de 1989 e, sobretudo, com a revisão constitucional marcada para 1994:

Curioso notar que o artigo sobre a revisão constitucional foi aprovado pela maioria dos partidos e por todos os partidos progressistas, o que mostra que os mesmos estavam confiantes na ampliação das conquistas sociais e democráticas da Constituição de 1988. Somente o PFL votou contra esse artigo, apesar de ter se tornado, posteriormente, o principal defensor das reformas constitucionais (SOUZA, 2001, 551, nota 14).

Tal solução de revisão foi uma atualização em menor escala da estratégia da “fuga para frente”<sup>15</sup>, isto é, de se alcançar o consenso possível no momento e, desse modo, reduzir o

---

<sup>14</sup> Souza e Lamounier, 1990. Este artigo de Souza e Lamounier apresenta uma análise dos principais traços da formação política brasileira que, segundo eles, teriam influenciado a ANC 1987-88.

<sup>15</sup> Esta expressão é de J. L. Fiori e se refere à estratégia, largamente empregada ao longo do período de industrialização mais intensa no Brasil, de “manter os mesmos compromissos [*no interior das classes dominantes e*

potencial de crises, mas sem eliminá-lo, adiando uma resolução mais definitiva em relação aos pontos de divergência<sup>16</sup>.

Praticamente, as forças políticas principais na ANC aceitaram tal estratégia devido à expectativa de se resolver os impasses após as eleições, quando as urnas consagrassem o primeiro Presidente eleito diretamente do período democrático recém-iniciado. Com a eleição, acreditava-se, resolver-se-ia a “forma e conteúdo” da transição (VIANNA, 1989, 109), isto é, as instituições democráticas voltariam ao pleno funcionamento, permitindo a inauguração e ativação dos principais dispositivos constitucionais recém-estabelecidos, e as reformas estruturais começariam a ser promovidas.

#### **1.1.4 Governo Collor: estreitamento da agenda e abertura do ciclo revisionista**

Não obstante, a transição caminhou para rumos inesperados. A vitória do candidato Fernando Collor, que se apresentou como “uma espécie de ‘não-político’ fazendo política acima dos interesses corporificados” (NOGUEIRA, 1998, 125), foi a expressão máxima das dificuldades que as instituições representativas democráticas estavam encontrando para processar as demandas da sociedade e para aglutinar atores e interesses em torno de questões cruciais para a resolução da crise que se abatia sobre o país.

Apesar de seu discurso conservador, a eleição de F. Collor não representou a vitória de nenhuma das grandes forças políticas em combate na Assembléia Nacional Constituinte. Ocorreu que, durante a eleição presidencial de 1989, praticamente todos os candidatos procuraram se distanciar e, em grande medida, se apresentar como opostos ao então presidente Sarney. Chegariam ao segundo turno, porém, os “dois candidatos que (...) haviam expressado com maior clareza a desatualização das grandes estruturas partidárias brasileiras” (NOGUEIRA, 1998, 127),

---

*na relação destas com as dominadas, apesar de seus conflitos] empurrando o desenvolvimento e a centralização estatizante como solução e anúncio da próxima crise” (1995, xvii-xix).*

<sup>16</sup> Cf. Pilatti (2008, *passim*), que também ressalta o caráter consensual ou consociativo da ANC de 1987-8.

sobretudo das que vinham sustentando e definindo os rumos, até aquele momento, da transição democrática – PMDB, PFL, PDS.

Desse modo, o embate final seria entre Collor, político até então desconhecido no cenário nacional e apoiado em um partido minúsculo, o PRN (Partido da Reconstrução Nacional), e Lula, o candidato do PT, partido que, na época, apresentava-se como “diferente” de todos os demais. Ambos os candidatos caminharam à margem das grandes coalizões político-partidárias com as quais avançava a redemocratização. Contribui fortemente para isso o contexto de aceleração inflacionária, pois “Sucessão presidencial em circunstâncias de hiperinflação (...) tende a apagar ou a obscurecer as distinções político-ideológicas entre os candidatos, hora favorável para as interpelações carismáticas” (VIANNA, 1989, 85).

Apesar da força e esperanças despertadas pela ANC, houve um relativo esvaziamento da revisão constitucional marcada para 1994. Essa revisão tornou-se, na verdade, uma oportunidade para o governo federal viabilizar alterações conjunturais favoráveis, como a criação do Fundo Social de Emergência, e não para se alterar substantiva e estruturalmente pontos polêmicos da Constituição Federal. Isto ocorreria somente após 1995, com a posse do governo FHC. Além disso, pouco tempo antes dessa revisão, o parlamentarismo fora derrotado no plebiscito de 1993.

Diante da atuação de todos esses fatores e acontecimentos, adiou-se ainda mais a formação de uma plataforma consistente de reformas estruturais que decidisse o jogo político, que estava “empatado” desde 1988 (VIANNA, 1989, 23).

Contudo, apesar de seu fracasso, o governo Collor conseguiu deixar sua marca na transição. Esse governo foi um ponto de virada no movimento até então dominante, apesar de seus conflitos e recuos, de avanços em diversas áreas da sociedade e da economia brasileiras



promovidos por setores progressistas<sup>17</sup>, isto é, daqueles não identificados ou que não estiveram vinculados ao regime político anterior.

O processo de redemocratização brasileiro caminhou de uma explosão de demandas de vários setores da sociedade, especialmente na passagem da década de 1970 para a de 1980, para o estreitamento da agenda pública em face da urgência de se debelar a inflação em um contexto de fortes expectativas de crescimento econômico e distribuição de renda. Ao longo dos anos 1980, foi se configurando uma “pauta (política) minimalista”, na qual a questão social foi sendo deixada de lado, e a inflação passou a ser tratada como fenômeno puramente econômico e não como problema atravessado por uma série de fatores políticos e sociais (DINIZ, 1996, 117-8).

Essa reversão e estreitamento da agenda pública recebeu forte impulso após a vitória de Fernando Collor de Melo, que representou, assim, um divisor de águas, alimentando o movimento em direção a uma “agenda da modernidade em sua visão neoliberal” (Id., *Ibid.*, 116), em harmonia com o Consenso de Washington, ao qual ele aderiu com entusiasmo.

A configuração dessa agenda abriu um ciclo revisionista em relação à Constituição de 1988, a qual passou a estar no centro dos debates em torno das reformas estruturais, não somente por que cumpriu a agenda formal da transição – esgotando-a, portanto –, mas também por que estabeleceu, em seu próprio texto, todo um conjunto de dispositivos relativos aos setores básicos que se tornariam alvo da reformas estruturais.

---

<sup>17</sup> Para uma análise das vitórias dos “progressistas” na ANC de 1987-88, cf. Pilatti (2008), cujo objetivo principal nesta obra é exatamente entender como uma ANC majoritariamente conservadora gerou um texto constitucional tão “progressista”. Para uma opinião divergente desta, cf. Couto (1998), para quem a Constituição de 88 cristalizou, em seu texto, uma consciência social e política que transitava ainda nos quadros de pensamento e ação do nacional-desenvolvimentismo bem como todo um conjunto de reivindicações emergentes que, através de pressões, foram incorporados à Constituição como direitos, gerando uma agenda de reformas que necessariamente teria que passar pela alteração de alguns dispositivos constitucionais.

## **1.2 Dimensões e definições na transição: Crise do regime e da forma de Estado**

A redemocratização brasileira não foi, portanto, somente um processo de “criação ou recriação das instituições poliárquicas” nem se esgotou nas iniciativas de se conformar um novo “desenho institucional” (LIMA e CHEIBUB, 1996, 83-4) para o país, tarefas essas que, em si mesmas, já são muito complicadas.

A transição brasileira foi a dimensão política de um processo mais amplo gerado pela crise do modelo global de desenvolvimento brasileiro nos anos oitenta. Isto resultou na re-emergência, em fim de ciclo (LAMOUNIER, 1992, 40), dos principais problemas colocados nos primórdios e/ou ao longo do processo de modernização brasileira e que tinham sido enquadrados em um dado modelo de desenvolvimento, que por sua vez gerou seus próprios impasses, desmoronando a partir dos anos 80. A crise dos anos oitenta foi um “momento de *máxima condensação* dos conflitos que moveram o longo ciclo político-econômico de nossa História” (FIORI, 1995, xvii-xviii, grifos nossos), na medida em que conteve em si “um pouco de todas as crises e transições” pelas quais o Brasil passou ao longo do século XX (NUNES, 1997, 128).

Como tal crise e seus conflitos se condensaram no “núcleo político da sociedade”, ela colocou em xeque não somente o regime autoritário, mas também “a própria forma do Estado, o Estado Desenvolvimentista” (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, 147-50). Segundo Bresser-Pereira, a crise brasileira dos anos oitenta poderia ser definida como uma crise fiscal ou “desequilíbrio estrutural do setor público” (1992, 19ss) resultante do esgotamento do padrão de financiamento do Estado intervencionista. Sallum Jr. vai em direção ligeiramente diferente, defendendo que o “cerne da crise do Estado desenvolvimentista brasileiro” foi, do ponto de vista econômico, a crise da dívida externa mais do que o desequilíbrio fiscal (2003, 50, nota 2). Havia, com certeza, um forte desequilíbrio fiscal, mas o que estava em jogo era mais um padrão de

articulação nacional com a “ordem capitalista mundial” do que um esgotamento interno do modelo em si, quer dizer, o “caráter externo da crise” (ID., 36) não excluía, mas antes envolvia e amplificava os efeitos negativos dos determinantes internos da crise do Estado.

O esgotamento da “capacidade de intervenção financeira no processo” de desenvolvimento capitalista quebrou o “estilo de atuação” (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, 147-50) do Estado Desenvolvimentista, instaurado a partir dos anos 30. Tal estilo de ação atravessou vários regimes (Estado Novo, democracia de 1946-1964, autoritarismo pós-64), sendo que sua máxima expressão fora o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-79), último grande esforço brasileiro de emprego maciço da estratégia de substituição de importações, concentrando-a no setor de bens de capital e intermediários. Contudo, a redução da “dependência produtiva teve como contrapartida a elevação da dependência financeira em relação ao mercado internacional de capitais” e, quando este sofreu o abalo dos choques de petróleo e da elevação do nível de flutuação das taxas de juros internacionais em direção ascendente, deu-se, por volta de 1982, o estopim da crise na periferia (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, 147-50).

A partir dos anos oitenta, portanto, há uma reversão das tendências e padrões de decisões e orientação do Estado brasileiro que vinham presidindo o ciclo nacional de expansão econômica e consolidação de uma sociedade urbano-industrial. Reverteram-se também, aos poucos, o conteúdo das “reformas estruturais” propostas para enfrentar os principais desafios do país a partir dos anos oitenta, que foi “pródigo em questões novas e mesmo na inversão de significados de outras que pareciam ter seu sentido já consagrado” (VIANNA, 1989, 37).

Isto ocorreu, principalmente, devido a dois fenômenos:

(I) De um lado, a crise do modelo de desenvolvimento que orientou o longo ciclo de modernização brasileira, calcada fortemente na intervenção estatal, foi resultante não somente de

seu esgotamento em termos de desempenho objetivo, medido, sobretudo, com critérios socioeconômicos. Tal modelo entrou em crise também por que as transformações sociais resultantes do vigoroso crescimento econômico entre fins de 60 e fins de 70 e o surgimento de “uma teia de organizações” (SALLUM JR. e KUGELMAS, 1991, 148) espontâneas da sociedade, a partir de empresários, trabalhadores, vizinhos<sup>18</sup> etc. contribuiu para a formação de uma sociedade civil enquanto “malha de aparelhos e de associações com as quais os interesses sociais organizam-se e buscam afirmar-se perante os demais, diante do Estado e como Estado”, buscando ser, portanto, não “o outro lado do Estado, mas o coração do Estado” democratizado (NOGUEIRA, 2004, 247-8).

(II) De outro lado, diante dessas profundas transformações sociopolíticas, houve, com a redemocratização, um hiperativismo político dos intelectuais progressistas. Jamais “se viu tamanha presença de intelectuais profissionais na cena pública; não só escrevendo para e aparecendo nas grandes mídias, mas também participando diretamente da formulação e implementação de políticas junto a órgãos governamentais” (LAHUERTA, 1999, 239).

Isto porque, com o início do processo de liberalização do regime militar, tornou-se mais visível “a forma de exercício da política de oposição que caracterizava os intelectuais progressistas”, ou seja, o combate teórico e ideológico ao regime autoritário (COELHO, 2001, 96). É a partir do período 1974-76 que tais intelectuais – boa parte deles, pelo menos –, até então envolvidos naqueles combates teóricos relativamente restritos ao meio acadêmico, começam a transitar nos meios políticos e criar vínculos mais fortes e permanentes com os políticos profissionais (COELHO, 2001, 96).

---

<sup>18</sup> Cf., por exemplo, Vianna, que, em fins da década de oitenta, depositava grandes esperanças nas “novas modalidades de vida associativa que se afirmam entre nós” enquanto “germes daquilo que se deverá tornar – esperamos – nossas primeiras instituições de uma democracia participativa” (1989, 16). Cf. também Avritzer (1995), que procurou construir uma concepção ampliada de democracia integrando às análises institucionalistas as dimensões da cultura política e da vida associativa (“sociedade civil”).

Se na passagem da década de 1970 para a de 1980, parte importante do pensamento de esquerda procurou construir uma concepção ampla de democracia, que fosse não somente representativa, mas também fortemente participativa (NOGUEIRA, 2007b, 199), na segunda metade da década de 1980 houve a perda de um rumo propositivo por parte da esquerda, o que resultou na abertura de um espaço ocupado pelo neoliberalismo, que redefiniu as “reformas estruturais” não mais como falhas e insuficiências do mercado que necessitavam ser corrigidas pela intervenção estatal, e sim como intervencionismo estatal que deveria ser reduzido pela privatização, desregulamentação e abertura ao mercado internacional (FIORI, 1995, xi-xiv)<sup>19</sup>. Nogueira vai na mesma direção quando afirma que a ausência de uma “organização socialista forte, moderna” e com capacidade de aglutinação de forças é um dos fatores que faz com que a “democratização dos anos 70 e 80 se desenrole sob hegemonia liberal” (NOGUEIRA, 1998, 275).

O primeiro fenômeno (I), de mobilização das forças sociais e políticas da sociedade, gerou uma corrente de pressões sobre a estrutura institucional herdada do regime militar no sentido da (re)afirmação dos direitos humanos e da democracia, o que resultou em um movimento que forçou alterações na hierarquia dos centros de poder: “o Congresso Nacional, o Judiciário, os governos dos estados e os partidos políticos ganharam mais latitude de ação em relação à Presidência da República” (SALLUM JR., 2003, 39), principalmente se comparados ao período dos governos militares (1964-1985). A Constituinte de 1987-8 e o texto constitucional resultante foram o ponto culminante de tal processo.

---

<sup>19</sup> Cf. ainda Vianna (1989) e Nogueira (2001, 139-47; 2007b) para análises do papel da esquerda no Brasil contemporâneo a partir de marcos referenciais gramscianos, e Coelho (2001) para uma análise da criação dos partidos – PDT, PT, PSDB, mais precisamente – que se aproximaram, em maior ou menos grau, do socialismo reformista e democrata da social-democracia.

Quanto à correlação de forças que definiu o campo de disputas políticas pós-redemocratização (II), a difusão do “ideário neoliberal”, na década de oitenta, apoiou-se “em grande parte na atuação da classe empresarial” que, contudo, foi incapaz de “transcender os interesses localizados e negociar propostas de teor mais abrangente” (DINIZ, 1997, 15-6). Além disso, a difusão daquele ideário ficou limitada, além dos empresários, a parcelas significativas dos meios de comunicação, às classes médias e, em menor grau, à classe política. Esse neoliberalismo dos empresários não se identificava “com uma genuína vocação liberal” de Estado mínimo, mas foi um meio de os empresários rearticularem sua inserção na nova ordem política de maneira favorável, mantendo o máximo de influência sobre as políticas econômicas governamentais (VIANNA, 1989, 24).

A difusão desse ideário neoliberal não obteve grande ressonância na Constituinte de 1987-8<sup>20</sup>. Mas, com a eleição de Collor, os impasses no campo de forças sociais e políticas começam a se desfazer a favor daquele ideário, estreitando-se a agenda pública. Com isso, caminha-se para o encerramento da longa fase de liberalização política e para a abertura de uma nova fase: a de liberalização econômica (SALLUM JR., 2003, 42). Esta, contudo, somente se firmaria enquanto orientação governamental hegemônica após a vitória de FHC, em 1994.

Até então, as principais forças sociais e políticas permanecerão, por assim dizer, em compasso de espera. Os setores mais à esquerda que obtiveram uma relativa vitória na Constituinte de 1987-8 não conseguiram tornar dominante sua posição, na medida em que nas eleições seguintes o candidato vitorioso teve nítida orientação conservadora. Apesar da retórica neoliberal de Collor, este não obteve apoio amplo e continuado nem da parte dos setores políticos conservadores nem da parte do empresariado que vinha difundindo o ideário neoliberal. Sendo assim, de um lado e de outro, a vitória de Collor e seu posterior *impeachment* tornaram o

---

<sup>20</sup> Cf. acima a discussão sobre a ANC 1987-88.

pleito eleitoral de 1994 decisivo. Quem ganhasse, teria a oportunidade de consolidar e pôr em prática uma determinada plataforma de reformas e continuaria a aprender a jogar o “jogo” da democracia a partir do governo. Quem perdesse, continuaria também a aprender o mesmo “jogo”, porém na oposição.

Antes, porém, de levar adiante um conjunto de reformas estruturais de conteúdo determinado, havia os problemas conjunturais derivados dos desequilíbrios macroeconômicos – crise da dívida externa, déficit governamental e, acima de tudo, aceleração inflacionária – e da ingovernabilidade. Esses problemas são daqueles que podem até existir por algum tempo, porém sobre controle e em estado de latência. Não obstante, quando se agudizam, passam a figurar nos primeiros lugares da agenda pública de qualquer governo que queira lograr continuidade e legitimidade perante o eleitorado. Estes problemas tornaram-se decisivos para a dinâmica da política, pois é a resolução de problemas como esses, que se agudizam em dado momento a ponto de se tornarem quase obsessão, que sela o destino dos representantes políticos (partidos, políticos, governantes, líderes populares, etc.), determina o fim da carreira de uns e o começo ou a ascensão de outros.

### **1.2.1 Rumo à consolidação democrática adiada**

Com a posse do primeiro governante escolhido a partir das eleições livres e abertas encerrar-se-ia, segundo critério comum no campo de análise da dinâmica das mudanças de regimes políticos, o período da transição democrática e iniciar-se-ia o da consolidação democrática<sup>21</sup>. Contudo, a vitória de um candidato – Fernando Collor – que não se situava em nenhuma das grandes correntes políticas do momento e, posteriormente, seu isolamento e

---

<sup>21</sup> Cf. Linz e Stepan (1999), que, contudo, tomam cuidado para não reduzir democracia a realização de eleições, estabelecendo outros critérios de avaliação, como o consenso procedimental em relação à escolha dos governantes, os quais devem ter “autoridade de gerar novas políticas” e separação entre os três poderes, os quais “não têm que, *de jure*, dividir o poder com outros organismos” (1999, 22).

*impeachment* geraram uma comoção e mobilização públicas, comparáveis somente ao movimento das *Diretas-já!* e ao período da Constituinte, que criaram um clima geral de união nacional em torno da superação do fracasso do primeiro governo eleito diretamente após décadas de autoritarismo.

Essa reviravolta política impactou as posições relativas das principais forças políticas tanto em relação ao governo quanto umas em relação às outras. O novo presidente, Itamar Franco, tentou aproveitar ao máximo aquele clima de união nacional gerado pelo processo contra Collor para tentar formar um governo com base em um arco de coalizões o mais amplo possível, que englobasse todas as principais forças partidárias brasileiras a fim de enfrentar a crise econômica e política. Assim, o presidente Itamar conseguiu angariar apoio, para seu governo, de vários dos principais partidos – PMDB, PFL, PSDB, por exemplo –, ou pelo menos de representantes destes – como L. Erundina, que teve uma rápida passagem pelo Ministério da Administração, apesar da oposição que seu partido, o PT, fazia ao governo.

De fato, até pelo menos o início do ano de 1993, PT e PSDB, os partidos que polarizariam a disputa em 1994, mantinham a porta aberta para uma possível coalizão. Representantes de um e de outro partido alimentavam esperanças de tal aproximação. Contudo, a partir do plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo (21 de abril de 1993), esses partidos se distanciariam, inviabilizando uma possível aliança nas eleições presidenciais seguintes. Além disso, tal distância foi aumentando conforme o PSDB foi se aproximando do governo Itamar e o PT se opondo a ele.

Dois acontecimentos foram fundamentais para a configuração do campo de forças eleitorais de 1994. Primeiro, a indicação de F. H. Cardoso para a Fazenda, em maio de 1993. Durante seus primeiros meses na pasta, dedicou-se a manter o que já vinha sendo feito, isto é, a



administração da economia em crise inflacionária, sem despertar grande temor em Lula, que havia ficado em segundo lugar nas eleições presidenciais de 1989 e, desde o *impeachment* de Collor, vinha se consolidando nas pesquisas de intenção de voto para a eleição presidencial seguinte. Dentro do PT, acreditava-se que Paulo Maluf, que conquistara a prefeitura de São Paulo em 1992, seria o grande adversário de Lula.

Entretanto, as expectativas da conjuntura se alterariam no final de 1993, quando FHC anunciou um novo plano de combate à inflação, o Plano Real. Daí em diante, a sorte estava lançada: se conseguisse obter sucesso com o plano, o ministro da fazenda conseguiria viabilizar seu nome para a eleição presidencial. Se fracassasse, sua carreira política estava acabada.

Outro acontecimento fundamental foi a 8ª Convenção Nacional do PT, em 12 de junho de 1994. O plano de Lula era sair da presidência do partido, a fim de se dedicar mais a sua campanha, e deixá-la nas mãos de José Dirceu, pois assim mantinha os moderados com força e afastava as pretensões de Dirceu ao governo do estado de São Paulo, abrindo espaço para uma aliança com o tucano Mário Covas. Contudo, o equilíbrio paralisante entre, de um lado, as alas moderadas do partido e, de outro, as alas radicais, que adotavam uma linha de conduta fortemente ideologizada e crítica em relação ao pragmatismo de alianças – sobretudo com o PSDB –, frustrou as pretensões de Lula: a única solução encontrada, para os radicais não dominarem o partido ou provocarem estragos ainda maiores, foi ele permanecer na presidência do PT. Assimilando a retórica radical, a fim de se adequar às correntes majoritárias no partido, Lula discursou contra os tucanos, provocando reação negativa entre estes: “Se havia uma chance entre nós, acabou”, disse um dos principais líderes do PSDB, o então Ministro da Fazenda FHC<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Dimenstein e Souza (1994, 177-9). As principais informações e dados históricos expostos nesta seção foram extraídos dessa fonte.

Aproveitando-se da revisão constitucional marcada para 1994, FHC colocou em ação a primeira etapa do novo plano de estabilização: a fim de garantir o equilíbrio fiscal, a equipe da Fazenda propôs uma emenda constitucional estabelecendo a criação de um “fundo de emergência”, que se tornou “Fundo ‘Social’ de Emergência” (FSE) para obter melhor recepção pública. Na realidade, tal fundo era um mecanismo de controle das contas públicas através da livre disposição, pela União, de parte de seu orçamento. A fim de obter sua aprovação no Congresso, o ministro Cardoso se aproximou do PFL (Partido da Frente Liberal), iniciando-se as negociações em torno da aliança para as eleições, que seria encabeçada por F. H. Cardoso<sup>23</sup>.

Conforme a implantação do Plano Real ia avançando, mais FHC e o PFL iam estreitando laços, tornando ainda mais remotas, para o PSDB, as chances de alianças à esquerda. Quanto a esta, o PT, uma vez mais dominado por seus radicais, agora na 9º Convenção Nacional do partido, também se afastaria de qualquer possibilidade de alianças “moderadas”, sobretudo por que Lula estava disparado nas pesquisas e grande parte do partido vivia o clima de “já ganhou”, despreocupando-se, assim, de formar alianças.

Lula assim permaneceria até julho, quando foi lançada oficialmente a nova moeda, o Real (1º de julho). Em curtíssimo prazo, sob os efeitos positivos do plano de estabilização, o jogo começou a virar a favor de FHC, que ultrapassou Lula nas pesquisas de intenção de votos mais ou menos um mês depois do lançamento da nova moeda. Até o lançamento da nova moeda, Lula, apoiado nas pesquisas, fazia planos de ganhar no primeiro turno ainda. Ao final de agosto de 1994, contudo, segundo apontavam as pesquisas, já temia que FHC ganhasse no primeiro turno.

---

<sup>23</sup> A proposta do Fundo Social de Emergência foi aprovada em 8 de fevereiro de 1994 e publicada em 2 de março do mesmo ano, tornando-se a primeira Emenda Constitucional de Revisão que acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os artigos 71, 72 e 73. Cf. *Constituição da República Federativa do Brasil*, ADCT, art. 71, 71 e 73. Posteriormente, o FSE tornar-se-ia Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, finalmente, em 2002, em Desvinculação das Receitas da União (DRU), mantendo-se a mesma finalidade. Para uma análise do contexto político da Revisão constitucional de 1994, cf. Melo, 2002.

Contribuíram para isso também, além do desempenho objetivo do governo em estabilizar a economia, a estratégia de *marketing* eleitoral do candidato do PSDB, que soube aproveitar o momento para vincular sua imagem à do plano antiinflacionário bem sucedido. Em contraposição, o clima de “já ganhou”, dentro do PT, tornou o partido desleixado quanto às batalhas simbólicas via propaganda eleitoral, contribuindo, assim, para a disparada do adversário na corrida eleitoral.

Quatro meses de convivência com uma economia estabilizada e com uma nova moeda foram suficientes para virar o jogo a favor de F. H. Cardoso e contra Lula, que havia permanecido durante mais de um ano como um dos grandes favoritos à sucessão presidencial.

Com a vitória de FHC, ainda no primeiro turno, reativou-se o ciclo revisionista aberto por Collor, mas, agora, com uma plataforma de propostas de reformas estruturais bem mais consistente, do ponto de vista de sua formulação técnica, e bem mais legitimada, não somente pelas urnas, mas também pela base de apoio no Congresso Nacional e em importantes setores organizados da sociedade. Configurando-se este quadro, o país entrou definitivamente em sua fase de consolidação democrática<sup>24</sup>.

### **1.3 Consolidação democrática: rumos da modernização**

Na análise do processo de redemocratização brasileiro, é importante distinguir (a) democracia política de (b) liberalização – “afrouxamento das regras autoritárias” – e de (c) democratização substantiva – a “adoção de programas de reformas econômicas e sociais voltadas a atender demandas específicas” (MOISÉS, 1995, 38). Essa distinção é apenas analítica, na medida em que, na realidade, trata-se de um processo só. Contudo, ela é importante porque, no

---

<sup>24</sup> Cf. Linz e Stepan (1996, 204-26) e Sallum Jr. (2003, 35-6), que, apesar de partirem de perspectivas teóricas diferentes, também consideram que a transição no Brasil – e consequentemente a abertura do período de consolidação democrática – se encerrou com a posse de Fernando H. Cardoso, em 1995, e não de Collor, em 1990. Para uma polêmica análise crítica do significado da eleição de F. H. Cardoso, cf. Fiori (1994).

caso brasileiro, o “processo político teve uma expressiva potência de destruição da ditadura”, de remoção do chamado “entulho autoritário”, “mas não teve igual potência para democratizar o país” (NOGUEIRA, 2007b, 207) para além da organização de instituições representativas.

Como a discussão deste capítulo procurou demonstrar, a maneira como se desenrola a redemocratização, enquanto “destruição” do regime de exceção e remoção do chamado “entulho” autoritário, é fundamental para os rumos a serem tomados pelo processo de democratização propriamente dito ou, mais precisamente, de consolidação democrática. Um regime democrático consolidado – ou em vias de se consolidar – deve ser capaz de processar pacificamente não somente os conflitos envolvendo a pluralidade de interesses e identidades da sociedade – por meio de reformas institucionais que dêem vazão à vitalidade da democracia política. Aquele regime deve ser capaz de processar também as lutas em torno do controle e distribuição de recursos, principalmente econômicos, disponíveis (MOISÉS, 1995, 38) – cerne das reformas estruturais.

Contudo, tendo em vista o cenário socioeconômico latino-americano, o combate às desigualdades de toda ordem ocupa lugar central na agenda pública, ao lado da democratização política. A democratização substantiva ou social, digamos assim, pertence a outra dimensão e envolve também outros processos. Ela constitui, assim, “outra” transição, distinta da “primeira” e da “segunda” transições, portanto. Boa parte dos analistas dividem os processos de democratização em dois grandes períodos: 1º) a “primeira” transição ou liberalização do regime, que em geral encerra-se com a posse do primeiro governante escolhido em eleições livres e abertas; 2º) a “segunda” transição ou consolidação democrática, fase que se inicia quando a

primeira se encerra e que só termina quando a democracia torna-se um regime “irreversível”, isto é, livre de ameaças autoritárias<sup>25</sup>.

Assim, a democratização social seria distinta, mas não estaria distante do processo de consolidação democrática. Muito pelo contrário, na medida em que a democratização social tenderia a ampliar os efeitos e virtuosidades do regime político democrático, dando-lhe mais consistência e, em grande medida, bases para um melhor desempenho (MOISÉS, 1995, 39-40).

Tais considerações escapam a vários analistas das transições, que analisaram a redemocratização com base em um conceito de democracia vizinho ou praticamente equivalente à “poliarquia” de Dahl (1997), ou seja, a democracia considerada somente em seus aspectos *políticos* (MOISÉS, 1995, 40-1). Contudo, deve-se notar também que, sem as condições e requisitos de convivência política postulados pelo modelo poliárquico, dificilmente a democratização social avançará sem ser, a todo momento, ameaçada por grupos poderosos estruturalmente privilegiados e desinteressados, portanto, em mudanças sociais amplas e substantivas.

Sendo assim, é um equívoco contrapor a democratização social e econômica à democratização política. A grande questão não é saber qual das duas democracias (política ou social) vem antes, mas sim como elas podem ser articuladas a fim de que a luta por maior igualdade e melhores condições de vida não resulte em violência política e retrocessos autoritários. Reformas institucionais e estruturais caminham *pari passu* na conformação da nova ordem em sua dimensão política tanto quanto em sua dimensão socioeconômica.

Isto é importante por que, se por um lado, setores mais conservadores tendiam a se satisfazer somente com uma democracia política limitada, ou melhor, com uma “forma

---

<sup>25</sup> Para uma discussão conceitual quanto aos critérios empregados nas análises sobre consolidação democrática, cf. Moisés (1995, 24-42) e Lima e Cheibub (1996).

autocrática de democracia restrita” (FERNANDES, 1981), os setores de esquerda mais radicais tendiam a considerar a democracia política apenas como instrumento provisório (ou “tático”) na luta por objetivos revolucionários maiores (ou “estratégicos”) (COUTINHO, 1979, 33-48). Em um extremo e no outro, a democracia terminava por ser reduzida e desvalorizada, denotando fortes inclinações a soluções violentas para os conflitos sociais.

Conforme a transição foi avançando, os principais grupos políticos da sociedade foram sendo, em maior ou menos grau, institucionalmente integrados ou passaram a fazer parte de um relativo consenso institucional acerca das regras para processamento de conflitos. Disso resultou que nenhum grupo politicamente importante poderia mais se considerar como externo e indiferente aos mecanismos da democracia, ou seja, conforme a transição foi avançando, através de seus ciclos eleitorais e debates em torno de questões cruciais, todos os grupos políticos relevantes da sociedade passaram cada vez mais a serem responsáveis e a se sentirem responsáveis pela manutenção e pelo desenvolvimento das instituições democráticas.

Isto não significa que não haja mais divergências. Se a democracia, dos anos oitenta em diante, tornou-se cada vez menos questionada, a crise do desenvolvimentismo, bem como a questão social, abriu um leque de questões em relação às quais as posições assumidas foram extremamente divergentes.

Porém, os principais setores da sociedade dispõem-se cada vez menos a aceitar soluções não-democráticas para a resolução de conflitos. Questiona-se este ou aquele aspecto da democracia, sua insuficiente consolidação, suas deformações e desvios, mas a democracia em si, como arranjo institucional e substância mesma das relações políticas, cada vez mais torna-se menos questionável e questionada. O que muito se questionou – e ainda é questionado – foram, isso sim, os rumos do desenvolvimento brasileiro. E é em torno desse tema da agenda pública

que as posições políticas assumidas após a redemocratização têm seus sentidos mais bem iluminados.

## **CAPÍTULO 2**

### **Debates públicos em momentos decisivos:**

#### **O MARE no contexto de crítica ao neoliberalismo**

Na Introdução, afirmou-se que esta dissertação pretende terminar onde começa a maior parte das pesquisas sobre a reforma gerencial de 1995: suas origens. Para melhor situar tal questão, este capítulo resgatará algumas discussões sobre o significado histórico do governo FHC assim como reconstituirá o clima dos debates políticos e acadêmicos na época das eleições presidenciais de 1994. Em seguida, focar-se-á mais especificamente na bibliografia que se formou em torno e a partir da reforma gerencial.

O intuito deste capítulo é duplo. Primeiramente, mostrar como os debates em torno do significado histórico do governo FHC repercutiram sobre a visão que se teria, após as eleições, do MARE e de seu projeto de reforma administrativa.

Outro intuito é mostrar que as principais hipóteses e argumentos que fundamentam esta dissertação já se encontram, em maior ou menor grau, na literatura sobre a reforma gerencial brasileira. Recuperando argumentos e dados, propõe-se aqui um ajuste de foco e precisão a fim de se lançar mais luz sobre as origens da reforma gerencial.

Assim, essa espécie de “revisão” de bibliografia destoa do padrão geral, que procura discutir com a bibliografia pertinente ao tema de pesquisa em foco com a finalidade de apontar o que já foi dito e, conseqüentemente, pôr em relevo o estado da arte de um dado campo de pesquisas e mostrar até onde as pesquisas foram, a fim de abordar temas, aspectos, dimensões etc. ainda não estudados.

Aqui, o que se apresenta é algo ligeiramente diferente deste padrão, na medida em que não se pretende apresentar “até onde” as pesquisas sobre a reforma gerencial já chegaram e que



caminhos trilharam<sup>26</sup>, e sim “de onde” elas normalmente partem. A intenção geral é a mesma, quer dizer, mapear a literatura a fim de melhor inserir a pesquisa no amplo campo de pesquisas sobre a reforma de 1995. O tratamento dado ao material, porém, é ligeiramente diferente.

Isto é assim em decorrência daquilo que pode ser considerado um dos principais legados da reforma gerencial de 1995: o conjunto de novos conceitos, propostas e concepções para a burocracia brasileira. Mais do que resultados concretos de grande porte, o principal êxito do MARE foi ter gerado toda uma onda de discussões sobre a burocracia nacional e, a partir dela, dos próprios rumos do Estado brasileiro. Isto não significa afirmar que aquele Ministério não teve impacto concreto sobre a administração pública, e sim que não é tanto nessa dimensão que se encontram seus maiores resultados.

Uma das maiores contribuições do MARE ao processo de reforma do Estado brasileiro foi a institucionalização e, conseqüentemente, o estímulo ao debate sobre a administração pública no Brasil. Apesar (e também por causa) das críticas, o MARE gerou uma “onda” bibliográfica enorme: livros, artigos, teses, dissertações – os mais variados tipos de contribuições para o debate sobre Estado e administração pública no Brasil, onda que até hoje tem ressonância na produção e nos debates sobre Estado e gestão pública no país.

Em um primeiro momento, parece estranho uma dissertação se colocar o propósito de terminar nas origens da reforma, isto é, de não ir muito além dela na discussão, mas abordar e apontar aquilo que se considera o legado principal da reforma, ou seja, não somente ir muito além da origem, mas também discutir o que permaneceu após o seu fim.

Tal procedimento justifica-se, contudo, pela necessidade de fundamentar a argumentação: o legado bibliográfico do MARE se constitui na *principal evidência empírica da hipótese aqui*

---

<sup>26</sup> Cf., para revisões de literatura sobre a reforma gerencial de 1995, os artigos de Abrúcio e Pó (2002) e Souza e Araújo (2003).

*apresentada, isto é, a de que o MARE tornou-se um dos principais centros de gravitação dos debates sobre os papéis a serem desempenhados pelo Estado, debates esses revigorados após a crise do nacional-desenvolvimentismo.*

Este é um resultado da reforma até certo ponto não antecipado que, contudo, auxilia na análise das origens e significados da reforma administrativa de 1995. Pela análise dessa literatura, enquanto parte da reforma, busca-se aproveitar a vantagem do distanciamento temporal em relação à reforma do MARE.

Com o governo FHC, diversas propostas foram apresentadas para setores específicos da ação governamental (previdenciária, tributária, administrativa, privatizações, desregulamentações etc.). A apresentação de propostas específicas implicou o reforço e a intensificação da relativa fragmentação da complexa problemática global da “crise do Estado”, resultando em uma setorialização e, conseqüentemente, numa especialização dos debates. O Estado e sua crise foram “quebrados” em menores pedaços a fim de se processar melhor as reformas propostas.

O MARE, devido a seus propósitos e posicionamentos, aglutinou não somente debates e discussões especializadas e específicas, mas também atraiu parte da atenção que antes era dispensada à questão global da crise do Estado.

Assim, por um lado, as realizações práticas e a herança de contribuições concretas positivas resultantes das propostas de implantação de um modelo gerencial para a administração pública brasileira foram fortemente questionadas por muitos críticos não-especialistas em administração pública, assim como por pesquisadores e estudiosos de temas relativos ao Estado de um modo geral.

Por outro lado, contudo, não se pode negar que, se alguma herança ficou do esforço empreendido pelo MARE durante sua existência, nela devem ser incluídas as mudanças quanto aos termos e conceitos – como “contratos de gestão”, “administração gerencial”, “núcleo estratégico”, “agências executivas”, “agências reguladoras”, “organizações sociais” etc. – que, a partir de então, passaram a ser empregados por praticamente todos aqueles que já se envolviam ou passaram a se envolver, diretamente ou não, com a administração pública brasileira.

Isto não significa que todas as inovações técnicas, institucionais e conceituais da administração pública brasileira dos anos 90 tenham surgido com o MARE, mas antes que este impulsionou fortemente um movimento de inovação naquele campo e, principalmente, conferiu um sentido, um rumo a tal movimento, configurado em uma proposta de reforma gerencial.

Em todo caso, não se fará uma discussão sistemática nem sobre o legado da reforma, por que foge ao escopo da pesquisa, nem uma revisão de literatura no sentido tradicional, conforme já foi apontado acima, mas apenas discutir-se-á com alguns autores que, em maior ou menor medida, aproximaram-se, em suas pesquisas, das teses e hipóteses desta dissertação.

Antes dessa discussão com a bibliografia pertinente, expor-se-á o clima intelectual na época das eleições presidenciais de 1994 pela recuperação de alguns debates travados naquele momento, envolvendo o caráter e propósitos da candidatura FHC. Porém, não se fará uma análise exaustiva desses debates – acadêmicos principalmente, mas apenas referência a determinadas contribuições e intervenções decisivas no debate público, que posteriormente repercutiriam sobre a imagem e posicionamentos políticos em relação ao governo FHC.

## **2.1 Dois debates públicos revisitados**

Expõe-se nesta seção um dos fatores que contribuíram para delinear o caráter polêmico do MARE. Tal fator diz respeito ao governo do qual esse Ministério fez parte. Tal Ministério, em

si, já estava destinado, desde o começo, a se tornar mais visível do que o comum. Afinal de contas, um Ministério que carrega, em seu próprio nome, o propósito de “reformatar o Estado” dificilmente passaria despercebido, sob qualquer circunstância.

Contudo, não se pode desprezar o fato de que o Ministério é apenas uma parte de um todo, e que a visão geral que se tem deste todo, isto é, do governo considerado de maneira geral, é fortemente determinante da visão que se pode ter de seus setores específicos, como o Ministério da Administração, por exemplo.

Na tentativa de se melhor entender o significado histórico do governo FHC – e, por derivação, do MARE –, não se pode deixar de lado a carreira pregressa do Presidente. Neste ponto da análise, aparece a hipótese segundo a qual o “projeto” do governo Cardoso pode ser identificado, mesmo que de modo difuso e incompleto, já em sua época de juventude, quando era “apenas” um pesquisador universitário.

Nessa linha de análise do governo FHC, pode-se entender por “projeto” dois fenômenos distintos. Um primeiro refere-se às intenções gerais e difusas de superar determinados problemas considerados cruciais para o desenvolvimento brasileiro. Isto é, “projeto” no sentido mais amplo do termo. O segundo trata dos alinhamentos políticos e decisões tomadas, das ações concretas e bem definidas que configuram um conjunto de medidas práticas que, ao se articularem de modo mais sistemático, formam um projeto no sentido estrito do termo.

O primeiro fenômeno, que pode facilitar o mapeamento dos elementos previamente existentes e operantes na definição da agenda governamental, pode ser identificado pelo exame das idéias e posicionamentos – declarações do candidato e depois presidente, expectativas criadas na população em geral e em setores específicos da sociedade, posições políticas e

acadêmicas (teóricas) assumidas ao longo da carreira etc. – que FHC teve ao longo de sua carreira acadêmica e política antes de se tornar Presidente.

Já o segundo fenômeno relaciona-se à “realização” do projeto em termos práticos e concretos, sejam as realizações fiéis ou não às intenções originais. Nessa dimensão, o projeto, que nunca é completo, se torna processo que vai se fazendo e se “completando” conforme é feito, imperando em sua construção a(s) intenção(s) original(s) ou as pressões e tensões das condições dentro das quais os atores se movem ou, o que é mais comum, um misto de intenção(s) e condição(s).

### **2.1.1 Fim da “Era Vargas”. Mas começo do quê?**

Sendo assim, o ponto de partida da análise do projeto – no sentido lato do termo – será a proposição de enterrar a “Era Vargas”, anunciada por FHC logo após se tornar Presidente<sup>27</sup>, que pode ser remetida aos tempos em que ele, juntamente com alguns de seus colegas que participariam, ocupando ou não cargos, de seu governo, era apenas um acadêmico.

Naqueles tempos de regime militar, anos sessenta e setenta principalmente, a pretensão era a de não somente estabelecer outra imagem do país, quer dizer, de instaurar, no plano da teoria, uma nova interpretação do Brasil, mas também a de superar, no plano prático e político, a tradição “populista” e nacionalista da política brasileira, tradição esta sintetizada na expressão “Era Vargas”.

A pretensão de enterrar a Era Vargas teria sua “raiz no grupo que se articula, primeiramente, em torno do Florestan Fernandes, depois se desdobra em parte no grupo de *O Capital*, no CEBRAP e na militância pública dos anos setenta; e, por fim, na atuação propriamente política nos anos 80” (LAHUERTA, 1999, 235), chegando, então, aos mais altos postos políticos nacionais (estaduais e municipais também) nos anos noventa.

---

<sup>27</sup> Cf. “Discurso de Despedida do Senado Federal” (Presidência da República, de 14 de dezembro de 1994).

A crítica às tradições vinculadas à Era Vargas será feita, com vigor, no plano teórico. Seja no que toca às formas de convivência e relacionamento entre “povo” e Estado, marcada, em momentos decisivos da história brasileira, pelo populismo (IANNI, 1988; WEFFORT, 1968), seja em relação aos padrões de relacionamento entre Estado e economia e, ligado a isto, à forma dependente e periférica do desenvolvimento nacional (CARDOSO e FALLETO, 2000).

Tais atividades teóricas e analíticas resultariam na construção de um “‘projeto’ difuso que quer remodelar e retificar a trajetória do país, aprofundando a ocidentalização de sua sociedade e aproximando-a de experiências e padrões típicos daqueles vigentes em países mais desenvolvidos” (LAHUERTA, 1999, 235).

Deste modo, poder-se-ia considerar que o “protagonismo” dos intelectuais nos anos 70 e, principalmente, nos anos 80 “foi possível pela naturalização do programa do grupo de intelectuais uspiano que se tornou uma espécie de senso comum entre a parcela ilustrada da cidadania e se constitui na expressão da sociedade civil modernizada pelo regime militar” (Id., Ibid., 240).

Entre aqueles que, de um modo ou de outro, se posicionaram favoravelmente ao projeto do governo FHC de pôr fim a determinados traços da vida social, política e cultural brasileira, sintetizadas na expressão “era Vargas”, está Barboza Filho (1995).

Esse analista aponta aquele “projeto” do governo FHC como o coroamento político de um processo estrutural mais geral de transformação da sociedade brasileira, resultante do ciclo de industrialização pelo qual o Brasil passou ao longo da segunda metade do século XX.

As conseqüências deste ciclo no plano da sociabilidade e das relações Estado-sociedade no Brasil condenaram à superação os próprios arranjos e pactos políticos que viabilizaram e sustentaram as forças que imprimiram as direções que o processo de modernização foi

assumindo historicamente no país (BARBOZA FILHO, 1995, 110). Isto é, o sucesso da(s) política(s) empreendida(s) levou à superação e condenaram à extinção não tanto o *conteúdo* – urbano-industrializante e modernizador – ou os *resultados* principais – mudança e ampliação das bases econômicas nacionais, mas principalmente a *forma* – autoritária – do processo modernizador .

E isto não somente por causa da onda favorável à consolidação das instituições democráticas gerada durante o fim do regime militar ou por causa da vitória eleitoral de um bloco partidário favorável à superação do autoritarismo. “Enterrar a era Vargas” significava, para os “paulistas no poder”, bem mais do que um *slogan* político ou um propósito conjuntural. Significava levar ao plano nacional – e, conseqüentemente, tentar reproduzir em larga escala – um outro tipo de sociedade, ou melhor, de sociabilidade gestada no interior da região mais intensamente “modernizada” do país. Significava, portanto, dar um passo adiante na modernização pela indução de transformações no nível federal tendo por base e referência o “mundo” gerado em São Paulo. “Ou seja, a paulistinização do Brasil” (BARBOZA FILHO, 1995, 119).

Em certo sentido, isto aparece no fato de que os dois partidos que nasceram durante o período de redemocratização e que mais cresceram e se consolidaram foram, não por coincidência, o PSDB e o PT, isto é, dois partidos nascidos em São Paulo e que representaram, cada um a seu modo, a imagem de uma nova sociedade (BARBOZA FILHO, 1995, 124).

O projeto de FHC representaria uma investida dos “paulistas no poder”, ou melhor, dos paulistas retornando ao centro do poder federal pela eleição, após mais de seis décadas, de um Presidente da República (BARBOZA FILHO, 1995, 118). A volta de um paulista ao posto mais alto do sistema político brasileiro não foi, contudo, somente uma reconfiguração das relações de

poder político entre as regiões do país, com uma aliança São Paulo-Nordeste, materializada na coligação PSDB-PFL (FHC-Marco Maciel), que deslocava, até certo ponto, mineiros, cariocas e gaúchos.

A volta de um paulista à Presidência representava principalmente a formação de uma nova força hegemônica, ou pelo menos em busca de afirmação hegemônica, que carregava em si valores e ideais inspirados nas experiências concretas do estado mais desenvolvido, mais “moderno” poder-se-ia dizer, da federação. Tratava-se de refundar um país marcado pelo estatismo e organicismo a partir do referencial paulista, isto é, de seu mundo “liberal” (BARBOZA FILHO, 1995, 123)<sup>28</sup>.

Do lado dos críticos da pretensão de por fim à “era Vargas”, situa-se Vasconcellos (1997). De um modo geral, seu livro analisa a trajetória de FHC e sua eleição para a presidência da República em 1994. O tom é fortemente crítico e o estilo ensaístico. Vasconcellos propõe-se a mostrar que “a forma pela qual se alcança o poder determina o conteúdo do futuro governo” (1997, 13).

Desse modo, ele combina uma crítica severa aos meios de comunicação brasileiros com uma espécie de revisão da história brasileira tal qual esta fora interpretada pela sociologia uspiana, interpretação esta que rejeitaria o trabalhismo através da crítica ao populismo e apontaria os entraves ao nacionalismo pela análise da “dependência”. O enterro da era Vargas, no plano da teoria já estaria sendo feito, portanto, desde pelo menos a década de sessenta em diante.

A chegada ao posto máximo da política brasileira através de uma aliança com a direita e o amplo uso dos meios de comunicação e do *marketing*, nos quais o Real transformou-se no

---

<sup>28</sup> Outra análise favorável a FHC encontra-se em Lafer (2009).



principal cabo eleitoral de FHC, é inserida no quadro mais amplo da formação e trajetória deste último assim como da sociologia paulista desenvolvida na USP.

A “forma”, isto é, a aliança à direita, apoiada pela grande mídia assim como a trajetória anti-getulista, teria “determinado”, assim, o “conteúdo” do governo FHC: a reprodução do que Vasconcellos chama de “capitalismo videofinanceiro” associado à proposta de enterro político das tradições herdadas da era Vargas.

A trajetória anti-getulista de FHC – e da sociologia uspiana de modo geral – expressar-se-ia pela desconsideração da herança nacionalista e do trabalhismo varguista, condenados no plano teórico e destinados ao desmonte após a vitória de FHC nas eleições de 1994. Com esta vitória, a história daria uma espécie de giro:

Com FHC em 1994 o projeto universitário paulistocêntrico de Armando Salles de Oliveira realiza o sonho de 1934. As letras e as ciências sociais da USP dão o revide contra Getúlio Vargas e a Revolução de 30 (VASCONCELLOS, 1997, 44).

Além disso, Vasconcellos afirma que a própria maneira como FHC analisou o regime militar já indicava sua posição em relação às questões centrais do país. Ao colocar como problemática central a ser resolvida a oposição autoritarismo x democracia, FHC teria escamoteado a verdadeira face do regime militar, ou seja, sua natureza “entreguista”.

Ao se constatar que durante o regime militar houve crescimento econômico, tratar-se-ia agora de combinar tal crescimento com a revitalização da democracia. Sendo assim, a redemocratização bastaria como bandeira de luta dos setores progressistas da sociedade brasileira, não precisando ser combinada com qualquer reivindicação mais forte no sentido de fortalecer a soberania nacional ou dar continuidade à luta encampada pelo trabalhismo. Desde “que o autoritarismo seja eliminado, não importa se permanece a condição subalterna da

sociedade brasileira” (VASCONCELLOS, 1997, 42-3). O governo FHC representaria, assim, a continuidade do “entreguismo”, mas agora sob um regime democrático<sup>29</sup>.

Outros dois críticos que procuram apontar as linhas de continuidade entre as idéias de FHC e seus posicionamentos políticos posteriores são Batista Jr. (1999) e Velasco e Cruz (1999). Ambos afirmam que a “teoria” da dependência já revelaria o posicionamento de FHC em relação à forma de inserção da economia brasileira no sistema econômico mundial. A “ideologia da globalização” seria uma atualização e “radicalização do habitual posicionamento internacional das camadas dirigentes locais” (BATISTA JR., 1999, 217), ou seja, de inserção subordinada em um mundo “globalizado”.

Velasco e Cruz critica algumas ambigüidades no discurso de FHC sobre a globalização. Analisando discursos, conferências e entrevistas de FHC em relação à globalização, ele afirma que ao mesmo tempo em que o Presidente apontava que se tratava de um fenômeno novo e inescapável, ele também, em outros momentos, defendia que a lógica dos fenômenos objetivos – internacionalização do sistema produtivo, que dos anos 1980 em diante seriam chamados de “globalização”, já teriam sido identificada pelos estudos sobre dependência e desenvolvimento.

Velasco e Cruz então indaga: se a lógica da “globalização” já teria sido identificada naquela época, então ela não é um fenômeno novo, como FHC mesmo teria afirmado. Se ela não é um fenômeno novo, por que então trocar uma categoria amplamente discutida e, até certo ponto, analiticamente depurada – “dependência”, que constitui também uma das grandes contribuições do pensamento latino-americano ao entendimento da realidade social, por uma expressão vaga – “globalização” – e eivada de polêmicas e imprecisões? (VELASCO E CRUZ, 1999, 232). A preferência pelo emprego do termo “globalização” se justificaria porque ela é um

---

<sup>29</sup> Para uma posição intermediária, porém crítica, neste debate sobre proposta de superação da “era Vargas”, cf. Santos (2006).

“poderoso dispositivo retórico, o qual é sistematicamente usado na produção de razões que justificam aspectos diferentes de uma política – como toda política – contraditória” (VELASCO E CRUZ, 1999, 238-9). Mesmo assim, apesar da mudança de termos, seria “possível afirmar que Fernando Henrique Cardoso pratica a dependência que teorizou no passado” (VELASCO E CRUZ, 1999, 243).

José de S. Martins considera também que a “lógica da globalização” já fazia parte das preocupações e estudos do grupo de pesquisadores uspianos do qual FHC fez parte nos anos 1960. Havia, nesse grupo formado em torno de Florestan Fernandes, a intenção de mapear sociologicamente as possibilidades abertas ao Brasil pelo processo de modernização em curso. Entre os resultados principais desses estudos, estão as análises em torno da questão da dependência. Contudo, com “a passagem da teoria da dependência para a teoria da globalização não houve uma ida para a direita, porque aquela não era, necessariamente, uma perspectiva de esquerda, e nem a atual perspectiva é, necessariamente, uma perspectiva de direita” (MARTINS(a), 1997, 153).

A imagem do governo FHC que se fixaria, contudo, era a de um governo de direita, afinado com os grandes interesses financeiros, nacionais e internacionais, e, assim, disposto a não somente enterrar a “era Vargas”, mas também grande parte da herança das lutas por uma inserção internacional menos dependente do país. Neste contexto, sua própria carreira política e produção acadêmica seriam consideradas como uma predisposição para a adoção de uma plataforma de reformas neoliberais.

A fixação dessa imagem terá como um de seus grandes momentos os debates travados, pela grande imprensa escrita, em torno do significado da candidatura FHC. Antes, porém, de se examinar mais detidamente tal debate, é importante ressaltar que a pretensão de enterrar a “era

Vargas” não era uma bandeira empunhada somente por FHC, mas também por outros intelectuais acadêmicos. Tais debates serão expostos a seguir.

### **2.1.2 Desaguadouro das pretensões**

A linha de análise que põe em relevo a trajetória de um grupo de intelectuais – paulista e uspiano – como portadores de um conjunto de pretensões que convergiam na crítica e proposição da superação da “Era Vargas” levanta algumas questões e pode ser explorada a partir da análise de dois importantes debates ocorridos na primeira metade da década de 1990. Tais debates colocaram em primeiro plano as intenções e ações concretas do bloco político vencedor das eleições presidenciais de 1994, isto é, seu projeto no sentido estrito do termo.

Por debate, entende-se aqui a intervenção pública – via revistas acadêmicas, jornais de grande circulação nacional ou quaisquer outros meios de comunicação – de intelectuais, ligados ou não a algum partido político, posicionando-se em relação a alguma grande questão nacional do momento e/ou respondendo a outros intelectuais com posições teóricas e/ou políticas diferentes.

Por ser um clima de confrontação de idéias e valores é que se fala aqui de debate, em sentido *lato*, portanto. A reconstituição, ainda que incompleta, desses debates expõe o nível de protagonismo político dos intelectuais brasileiros pós-redemocratização. Como a crise dos anos oitenta implicou *(i)* um altíssimo grau de exposição da estrutura social brasileira, isto é, de suas mazelas e contradições; e *(ii)* a resolução e consolidação do regime político que estava surgindo após o fim da ditadura ainda não havia chegado ao fim, os intelectuais tinham à sua frente uma rara oportunidade de discutir – e influenciar, mesmo que minimamente – os rumos concretos do processo político tematizando as grandes questões nacionais. Não perderiam a oportunidade.

Dois debates são interessantes aqui. O primeiro girou em torno do plebiscito para a escolha da forma e regime de governo brasileiro. A “opção parlamentarista” (LAMOUNIER, 1991) foi levada a sério, apesar da longa tradição presidencialista brasileira, por alguns reputados especialistas do ramo. E não somente por especialistas brasileiros, na medida em que em seus estudos comparativos sobre processos de transição democrática, Linz e Stepan, por exemplo, afirmam que os primeiros 77 artigos da Constituição Federal de 1988 foram escritos tendo-se em mente a adoção do Parlamentarismo (LINZ e STEPAN, 1999, 206-7).

Além disso, a possibilidade de adoção do parlamentarismo no Brasil foi incluída, até certo ponto, nos cálculos políticos de importantes atores políticos. O PT, o próprio Lula inclusive, e setores do PSDB faziam planos de se coligarem caso o parlamentarismo fosse escolhido como regime de governo (DIMENSTEIN e SOUZA, 1994, 51-2).

Em que medida tais movimentações, teóricas e políticas, tinham efetivamente força para se tornarem dominantes é questão que não será examinada aqui. O que interessa dessas discussões em torno da forma e do sistema de governo é o debate em si, que, se por um lado terminou por restringir-se a questões específicas da estrutura político-institucional brasileira, como o sistema eleitoral (NOGUEIRA, 1998, 144), acabou incluindo também, por outro, a análise crítica das relações entre o “modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira” (LAMOUNIER, 1992).

A eleição de Collor para a Presidência e o plebiscito marcado para 1993 representaram grandes oportunidades para alguns daqueles que defendiam a superação da “era Vargas” intervirem na cena pública – acadêmica pelo menos – com uma forte carga de crítica.

Não há como não associar, por exemplo, a crítica de Lamounier, um dos maiores promotores do parlamentarismo no Brasil, ao consocialismo exacerbado “na esfera eleitoral-

partidária” e ao “presidencialismo plebiscitário” à desditosa experiência Collor, que tentara governar apoiado somente em sua popularidade e ao largo – e acima – dos partidos políticos. A via apontada para superar tais problemas seria a combinação entre parlamentarismo e representação proporcional, cuja oportunidade de se concretizar seria o plebiscito marcado para 1993 (LAMOUNIER, 1992, 40).

Tal debate contou também com o apoio de importantes personagens políticos de formação acadêmica. Líderes importantes do PSDB, como FHC e José Serra, dedicaram-se a elaborar panfletos nos quais expunham, mais didaticamente, as principais características do Parlamentarismo e as razões para adotá-lo no Brasil<sup>30</sup>.

A manutenção da República presidencialista, no plebiscito de 1993, encerraria o debate Parlamentarismo x Presidencialismo, imprimindo-lhe outra direção: a da análise do desempenho do sistema político brasileiro como um todo, focando principalmente, mas não somente, nas relações Executivo x Legislativo, e/ou no desempenho de governos específicos, através principalmente da análise de políticas públicas.

Outro debate, mais curto e pontual, deixaria um legado maior. Ele seria travado quando do lançamento do Plano Real, em meados de 1994, momento em que a candidatura do PSDB se viabilizaria politicamente na figura de FHC.

Esse debate foi travado pela imprensa escrita e focava as implicações possíveis, para os rumos do país, da eleição de FHC. Tal debate indica duas conclusões importantes quando se leva em consideração a interpretação da realidade brasileira forjada pelo grupo de intelectuais uspianos, FHC à frente: 1) o consenso em torno do programa ou “projeto” construído pelos

---

<sup>30</sup> Cf. Cardoso (1990), que escreve um livreto de introdução à social-democracia no qual expõe, moderadamente, sua posição à favor do parlamentarismo; e Cardoso e Serra (1992), que também escreveram um livreto dedicado especificamente à defesa do parlamentarismo no Brasil.

intelectuais paulistas e uspianos não era tão sólido<sup>31</sup>; 2) a hegemonia neoliberal, mais do que qualquer projeto intelectual difuso, seria o determinante central para os rumos assumidos pelas reformas durante o governo FHC.

Este último poderia até ter, como publicamente o manifestou, a pretensão de enterrar a “Era Vargas”. Ele poderia até ter alimentado tal pretensão desde os tempos de juventude. A proposta de enterrar a “Era Vargas” pode ter suas raízes e fundamentos teóricos nas atividades acadêmicas de um importante grupo de intelectuais nos anos sessenta e setenta. Contudo, a concretização de tal pretensão dar-se-ia num contexto histórico de redefinição das prioridades e reavaliação das experiências brasileiras relativas a seu processo de desenvolvimento, em um ambiente marcado por uma crescente hegemonia neoliberal.

Situada historicamente em tal contexto, a pretensão de enterrar a “Era Vargas”, alimentada por décadas, atuaria não tanto como um projeto, mas antes como uma *predisposição*, por parte de FHC e seu grupo acadêmico de origem, que facilitaria o processamento e a concretização de um programa de reformas com altos graus de afinidade com o neoliberalismo.

Não se afirma aqui que FHC estivesse “predestinado” ao neoliberalismo. Mas antes que sua disposição reformista convergiu para um programa de governo que acabou se concretizando com forte dose de neoliberalismo. Como se mostrou no capítulo 1 desta dissertação, a candidatura FHC começou a ser construída paralelamente à elaboração do Plano Real, cujas medidas necessitavam de apoio político, apoio este encontrado no PFL. Selando tal aliança, dificilmente FHC escaparia de um posicionamento – próprio ou atribuído pela oposição – mais à direita do espectro político.

---

<sup>31</sup> Cf., por exemplo, a crítica tardia, em relação aos debates aqui considerados, às análises do populismo de Weffort e Ianni feitas por Ferreira (2001, 321-377).

O debate na imprensa começou na época do lançamento oficial do Plano Real, em 1º de julho de 1994. Em 19 de junho do mesmo ano, o então tesoureiro da campanha do PSDB, Bresser-Pereira, publica artigo intitulado “O real e o ciclo político” (*Folha de S. Paulo*, 19/06/1994), no qual defende a candidatura de FHC dizendo que não é somente esta última que depende do êxito do Plano Real, mas que o próprio êxito deste plano também depende da candidatura – e, é claro, da vitória – de FHC, pois este já estaria consciente das medidas a serem tomadas, como a disciplina fiscal e monetária, as quais até poderiam elevar um pouco o desemprego, mas assegurariam o sucesso do plano e da estabilização.

A primeira reação de peso a essa defesa de Bresser-Pereira da candidatura proposta por seu partido veio mais ou menos duas semanas depois. O cientista político José L. Fiori publica aquela que seria, provavelmente, a análise mais polêmica do significado da candidatura de FHC. Elevando o tom do debate, ele contrapõe-se a Bresser-Pereira afirmando que “o real não foi criado para eleger FHC, FHC é que foi concebido para viabilizar no Brasil as teses do Consenso de Washington” (FIORI(a), 1994).

Isto por que, reconhecendo os efeitos negativos, praticamente desastrosos, das medidas neoliberais a serem implementadas, os defensores do Consenso de Washington passaram a reconhecer que o sucesso na implementação de tais medidas dependia de fatores políticos. Assim, segundo Fiori (1994), programas políticos neoliberais seriam formulados com base na justificativa de que seus efeitos deletérios seriam passageiros e necessários a fim de se alcançar um bem maior, a médio e longo prazo.

Contudo, o que melhor explicaria a situação do capitalismo brasileiro bem como as posições políticas de FHC naquele momento seriam “seus próprios ensaios sobre o empresariado industrial e a natureza associada e dependente do capitalismo brasileiro, datados dos anos 60”



(FIORI(a), 1994). Tendo em vista que a base tríplice – Estado, burguesia nacional e multinacionais – sobre a qual se apoiou o desenvolvimento brasileiro dos anos 50 até os anos 70 necessitava ser reconfigurada, em tempos de globalização financeira, FHC teria resolvido

acompanhar a posição do seu velho objeto de estudo, o empresariado brasileiro, e assumiu como um fato irrecusável as atuais relações de poder e dependência internacionais. Deixou seu idealismo reformista e ficou com seu realismo analítico abdicando dos ‘nexos científicos’ para se propor como ‘*condottiere*’ da sua burguesia industrial, capaz de reconduzi-la a seu destino manifesto de sócia-menor e dependente do mesmo capitalismo associado, renovado pela terceira revolução tecnológica e pela globalização financeira (FIORI(a), 1994).

Respondendo a tal crítica, Bresser-Pereira intervém uma vez mais em defesa de seu companheiro de partido. Publica, uma semana depois, o artigo “Consenso do atraso”, no qual repudia as posições de Fiori. Afirma que a candidatura FHC representa, no Brasil, “uma síntese entre a visão nacional-desenvolvimentista e as idéias neoliberais do Consenso de Washington. Uma síntese social-democrática e pragmática” (*Folha de S. Paulo*, 10/07/94).

O próprio FHC responderia a Fiori também, afirmando que este teria cometido uma “falácia ecológica” ao reduzir sua candidatura a uma mera expressão do Consenso de Washington no país: “Chega de artificialismos e de estereótipos conspiratórios deste tipo”, escreveu FHC em sua defesa (*Folha de S. Paulo*, 24/07/94, *Cadernos Mais!*, 3-6). Ele se contrapôs também a muitos críticos que só estariam vendo “o neoliberalismo como alternativa às ideologias presas a um passado em extinção, nacional-autoritário, nacional-popular ou nacional-desenvolvimentista”. O que ele estaria tentando articular era uma alternativa que não estaria presa nem ao passado brasileiro nem em total afinidade com o neoliberalismo (*Folha de S. Paulo*, 24/07/94, *Cadernos Mais!*, 3-6).

Outra réplica à tese de Fiori foi elaborada pela cientista política Lourdes Sola, que questionou o maniqueísmo na análise das propostas de FHC, ou seja, a exclusão de qualquer tipo

de terceira alternativa, para além do bem e do mal (SOLA, 1994, 42). Ela questiona também as deduções de Fiori a respeito da formação das coalizões políticas no Brasil, principalmente a tese segunda a qual estas últimas foram arquitetadas “fora do país” e “correspondem a um cálculo estratégico das instituições que representam o Consenso de Washington” (SOLA, 1994, 43). A coalizão PSDB-PFL não representa a mesma aliança política conservadora que permaneceu no poder durante as décadas anteriores. Além disso, PT e PMDB terão também “que se definir” e “produzir rapidamente não apenas um programa de estabilização, mas também de reformas liberalizantes” (SOLA, 1994, 50).

Bresser-Pereira sustentaria o debate, ainda, pela publicação do artigo “O fim do triunfalismo neoliberal” (*Folha de S. Paulo*, 17/07/94), no qual responde, uma vez mais, aos críticos da candidatura FHC, só que agora de um modo mais indireto, menos reativo e mais propositivo. Segundo Bresser-Pereira, com o enfraquecimento do neoliberalismo em outras partes do globo, “a tarefa fundamental”, do Brasil e da América Latina de modo geral, “continua a ser a de reformar o Estado”, quer dizer, superar a crise fiscal e “implementar reformas econômicas orientadas para o mercado, privatizando, desregulamentando e liberalizando o comércio”. Esta seria a grande diferença do programa do PSDB e sua coligação em relação ao PT: “Fernando Henrique quer reformar o Estado, Lula e o PT imaginam poder reformar a sociedade” (*Folha de S. Paulo*, 16/07/94).

Essa polêmica envolvendo intelectuais acirrou a disputa eleitoral, transposta agora ao plano intelectual e acadêmico. Assim, a deputada federal do PT e renomada economista Maria da Conceição Tavares endossou a tese crítica de J. L. Fiori. Em direção semelhante foi João M. Cardoso de Melo, também economista e coordenador do programa econômico de Orestes Quércia (PMDB). Já o cientista político Roberto Mangabeira Unger, ligado à época ao candidato

Leonel Brizola, do PDT, radicaliza a crítica ao Plano Real afirmando que este estaria à direita do Consenso de Washington (*Folha de S. Paulo*, 15/08/94)<sup>32</sup>.

Em suma, a polêmica envolvendo as implicações do Plano Real e, principalmente, da candidatura Cardoso à Presidência alimentariam o imenso debate sobre os rumos da crise do nacional-desenvolvimentismo no Brasil e sua resolução via adoção de um programa neoliberal de reformas. Tal debate estender-se-ia por todo o governo FHC, estabelecendo uma espécie de padrão de crítica às suas principais realizações.

À auto-imagem, fomentada pelo Presidente e pelos seus principais escudeiros – Bresser-Pereira entre eles –, de um governo pragmático e pautado pela ética da responsabilidade diante de desafios históricos colocados à nação brasileira<sup>33</sup>, a oposição – política e/ou acadêmica - não perderia nenhuma oportunidade de contrapor e difundir a imagem de um governo submisso ao mercado financeiro internacional.

Quer dizer, ao longo de seus dois mandatos, o presidente FHC, bem como toda sua equipe, teria que enfrentar e responder a várias críticas que, em um momento do debate ou em outro, remeteriam à imagem resultante daquela “polêmica original”, digamos assim, travada quando do lançamento oficial do Plano Real e da viabilização política da candidatura FHC.

Tal polêmica acirrou as posições e oposições, desaguando na associação – mesmo antes de FHC vencer as eleições – da candidatura e, depois, do governo FHC ao neoliberalismo. Em que extensão e profundidade e em que momento(s) o governo FHC adotou ou não medidas neoliberais já é outra questão, que não poderia ser tratada aqui para não se escapar do escopo do trabalho.

---

<sup>32</sup> Algumas das principais intervenções nesse debate sobre o caráter do governo FHC foram reunidos em Fiori(b) (1994).

<sup>33</sup> Cf. o já citado Discurso de despedida do Senado Federal.

Em todo caso, importantes parcelas da “produção” do governo federal, em termos de política públicas, durante o período FHC (1995-2002), nasceriam, em maior ou menor grau, com aquela marca de origem neoliberal.

Entre as políticas públicas, inclui-se, obviamente, a(s) destinada(s) a elevar o desempenho do governo pela promoção de reformas na administração pública e no Estado de maneira geral, razão de ser do MARE. Um Ministério criado para “reformular o Estado” não ficaria de fora das discussões envolvendo o caráter do governo do qual fez parte.

Para completar o potencial de polêmica que cercava a criação do MARE, o titular da pasta não somente fora um dos mais fiéis escudeiros da candidatura FHC, mas também já havia declarado, em mais de uma ocasião, sua adesão, ainda que crítica e parcial, ao Consenso de Washington (BRESSER-PEREIRA, 1992).

Assim, logo após a criação do MARE, o debate travado quando do lançamento do Plano Real passaria a gravitar também em torno do novo Ministério. Sintomático disto é a publicação da tese de doutorado de J. L. Fiori, desencadeador do debate acima referido durante a campanha de 1994.

A tese fora escrita em 1984 e só foi publicada em 1995. Pelo prefácio escrito por Fiori para essa primeira edição do livro, fica explícito que o propósito principal da publicação de sua tese, mais de dez anos depois de ter sido ela escrita, era, uma vez mais, intervir na cena pública – acadêmica pelo menos – colocando-se de maneira crítica em relação ao recém-empossado governo FHC.

A tese central do livro é um contraponto à visão oficial da crise brasileira adotada pelo governo FHC, visão essa cuja expressão mais refinada e sistemática encontrar-se-ia,

principalmente, nos textos de Bresser-Pereira e nos documentos mais “políticos” do MARE, como seu Plano Diretor.

Uma vez mais, só que agora partindo de uma análise de maior envergadura sobre a crise do Estado, isto é, de sua tese de doutorado, Fiori reforça sua crítica ao governo FHC. Na medida em que este último representou uma convergência em direção à interpretação neoliberal da crise dos anos 1980, houve também, por implicação lógica, uma “convergência das propostas de reforma administrativa dos Estados”, uma “mesma visão da crise vista desde uma ótica gerencial”, difundida por P. Druker, A. Toffler, D. Osborne e T. Glieber entre outros (FIORI, 1995, xv).

Neste ponto, o debate iria, digamos assim, se “setorializar”, isto é, conforme o governo FHC foi avançando e propondo reformas mais concretas e específicas e tocando em frente uma severa política econômica de ajuste fiscal, os debates mais polêmicos girariam, sucessiva ou simultaneamente, em torno de cada uma dessas propostas ou ações.

Isto não implicou, é claro, o fim das análises e discussões sobre o governo como um todo. O que houve foi uma espécie de “ramificação” dos debates a partir de um mesmo germen comum: a discussão do caráter neoliberal ou não do governo FHC.

A parte das polêmicas e discussões relativas à reforma do Estado caberia, em grande parte, ao MARE. Sendo assim, a seguir expõem-se as principais linhas de análise que se conseguiram em torno da reforma gerencial de 1995.

## **2.2 Reforma administrativa enquanto política pública**

Atendo-se mais especificamente ao debate sobre a reforma gerencial de 1995, pode-se abordar a bibliografia que se formou em torno dela a partir da consideração daquela reforma como uma política pública.

Dessa perspectiva, reformas administrativas não estão, normalmente, entre as políticas públicas mais visíveis e polêmicas. Isto por que não envolvem ou não impactam sobre nenhuma estrutura de distribuição de custos e benefícios – como uma reforma tributária ou previdenciária, por exemplo – nem exige o aporte de grandes somas de verbas e recursos – como políticas de saúde e educação, subsídios para setores específicos etc. – para ser implantada, não despertando, conseqüentemente, debates mais tensos e intensos sobre a destinação de recursos.

Num sentido geral, as reformas administrativas realizadas quando da mudança de governo, ou mesmo dentro de um mesmo mandato, envolvem somente alterações de organograma, substituição de ocupantes de postos-chaves e outras ações de menor porte. Tais medidas pontuais ficam também circunscritas a cada ministério ou setor da burocracia e tem repercussão limitada, no tempo e no espaço.

Ao lado dessas medidas pontuais, que só podem ser chamadas de “reformas” no sentido mais largo do termo, há também aqueles empreendimentos mais sistemáticos, abrangentes e, dependendo do caso, ambiciosos de alterações em pontos-chaves da administração pública, com repercussões amplas e duradouras.

No caso de reformas administrativas desse último tipo, há, no mínimo, grandes expectativas e/ou temores de mudanças, o que normalmente leva os grupos interessados e diretamente atingidos a se mobilizarem. É essa politização ainda mais evidente das discussões – politização que acontece também, é claro, com toda política pública – que confere um caráter diferencial à “reforma do aparelho do Estado”, dando-lhe uma visibilidade que não teria por se referir a uma atividade-meio do governo.

Além disso, por ser uma atividade-meio, os órgãos responsáveis por ela são normalmente apenas núcleos de discussão e proposição de projetos e, em outro momento, de avaliação dos

resultados, cabendo a implantação das novas propostas a cada ministério específico, detentor de um conhecimento mais concreto e imediato e de autoridade sobre cada área.

Isso tudo faz com que a política de gestão do governo seja, na maior parte dos casos, secundária e complementar em relação às políticas públicas capitaneadas pelos ministérios dotados de maior poder de gasto (como o da Saúde e da Educação, por exemplo) ou que condicionem este poder (como o do Planejamento e da Fazenda) (BARBOSA e SILVA, 2008, 58).

Em suma, tudo isso faz com que ela seja uma política pública mais discreta, no que tange sua visibilidade, e suave, no que tange seus impactos concretos sobre interesses cristalizados.

Algo diferente ocorreu, portanto, com o MARE.

No que toca a literatura formada em torno da reforma gerencial, pode-se apontar pelo menos quatro grandes perspectivas de análises:

(1) aquelas que focaram em uma das etapas do *policy cycle* (decisão, formulação, implementação, avaliação) da reforma gerencial de 1995, situando-se, assim, a meio caminho entre a ciência política e a administração pública. Neste ponto, deve-se lembrar da revisão de literatura de Abrúcio e Pó (2002) e a de Souza e Araújo (2003), que fizeram, com metodologias diferentes, levantamentos sistemáticos da produção científica sobre gestão pública no Brasil com o intuito de avaliar os impactos da reforma gerencial sobre os debates e tendências daquele campo de conhecimento;

(2) teses e dissertações acadêmicas na grande área das ciências sociais, que representam uma ressonância e difusão de uma visão crítica, que deriva sua posição em relação ao MARE da avaliação de que o governo FHC foi neoliberal. A literatura aqui é relativamente ampla. Exemplares desta tendência e perspectiva são Carvalho (2002) e Costa (2000);

(3) análises intermediárias entre (1) e (2), que enfatizam e analisam fases específicas do ciclo de políticas públicas, mas também elaboram críticas gerais e apontam os problemas principais da reforma gerencial, não se restringindo, portanto, a questões técnicas e específicas (ABRÚCIO e COSTA, 1998; MARTINS, 2003; CAPELLA, 2006; REZENDE, 2004; MELO, 2002; BARBOSA e SILVA, 2008);

(4) um quarto e último grupo de textos são os do ex-ministro, Bresser-Pereira (1997; 1998; 2005a; 2005b; 2008), que procurou, e ainda procura, naturalmente, apontar os resultados positivos da reforma gerencial e os obstáculos e dificuldades que enfrentou para implantar a reforma.

Como o propósito desta dissertação não é avaliar substancialmente os resultados da reforma de 1995, nem apresentar uma nova revisão de literatura sobre a temática, a discussão abaixo apenas tenta explorar a hipótese da qual este trabalho parte à luz de algumas discussões que já foram feitas em torno de questões consideradas aqui relevantes para o argumento central da pesquisa.

### **2.3 Reforma gerencial: ideologia de um governo?**

A crise do nacional-desenvolvimentismo revigorou o campo de debates em torno das questões mais cruciais da formação nacional e do processo de modernização brasileiro. Tal debate se estendeu dos anos oitenta até pelo menos os anos noventa, sendo que, conforme as reformas da era FHC foram avançando e, assim, tornando-se irreversíveis, tal debate foi arrefecendo.

Nesse contexto, a criação de um ministério destinado a empreender uma “reforma do Estado”, com um ministro “militante” em busca de legitimação para suas propostas, propiciou a elaboração de uma dada interpretação geral da crise do Estado e da administração pública no



Brasil, a partir da qual os esforços do governo FHC no sentido de pôr fim a “Era Vargas” foram, em parte, sistematizados e justificados.

A partir da elaboração dessa interpretação geral, cuja expressão mais acabada é o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), a estratégia de Bresser-Pereira (MARE e sua cúpula) era realçar a importância de seu ministério dentro do esforço maior do governo federal de empreender a aplicação de sua ampla plataforma de reformas no país.

Nesse esforço de elaboração de uma visão geral, a atuação do Ministro da Administração acaba por atrair para si e para seu Ministério boa parte das discussões que até então estavam, em maior ou menor grau, dispersas. Isto tornou o MARE um dos centros de gravitação dos debates em torno da crise e das propostas de reforma do Estado e, conseqüentemente, elevou seu grau de visibilidade muito acima do normal – para uma reforma administrativa – e tornou suas ações muito mais polêmicas e cercadas de críticas.

Uma pesquisa que se aproxima de tal problemática é a de Capella (2006), que, partindo do modelo da *agenda-setting* de análise de políticas públicas, defende a tese de que a existência do MARE fazia parte de uma estratégia simbólica deliberada, destinada a difundir uma imagem específica do governo FHC. Nessa perspectiva de análise, o alto grau de visibilidade da reforma administrativa de 1995 foi promovido pelo governo, que teria empreendido

esforços explícitos e ambiciosos para elevar a discussão em torno da administração pública ao *status* de uma questão de interesse nacional, promovendo plena visibilidade às ações reformistas, a partir da constituição, pela primeira vez na história administrativa brasileira, de um Ministério específico para conceber planejar e executar políticas específicas para a administração pública (CAPELLA, 2006, 1).

Contudo, diante de tal tese, pode-se levantar alguns questionamentos: de quem foram, efetivamente, os “esforços explícitos e ambiciosos” no sentido de tornar a reforma administrativa

“uma questão de interesse nacional”? Do governo como um todo? Do presidente? Ou de um ministro em busca de seu espaço e de legitimação?

Continuando, Capella sintetiza seu argumento desse modo:

*Nossa tese central consiste na idéia de que a reforma entrou na agenda porque uma decisão política, deliberada, do governo Cardoso em sustentar uma proposta que pudesse comunicar os valores básicos do governo a diferentes atores. A dinâmica das idéias, a produção simbólica e o processo de argumentação são centrais para o entendimento do processo de entrada do tema da reforma administrativa na agenda governamental (CAPELLA, 2006, 3, itálico da autora).*

Tendo em vista as dificuldades e desconfianças que o ministro Bresser-Pereira encontrou dentro do governo e a partir do próprio Presidente (MARTINS, 2003, 157), desde o surgimento do MARE até sua extinção, cabe questionar se a criação desse ministério fez parte, realmente, de uma estratégia “deliberada” destinada a “comunicar os valores básicos do governo”, na medida em que os valores básicos defendidos pelo MARE, através de seus documentos oficiais, não eram necessariamente os mesmos do chamado “núcleo duro” do governo<sup>34</sup>, constituído pelos Ministérios responsáveis pelo ajuste fiscal e pela administração da nova moeda, como o Ministério da Fazenda, o Banco Central e a Casa Civil.

Capella afirma ainda que

Entendemos que a reforma administrativa do governo Cardoso se constitui no domínio privilegiado da retórica e da ação simbólica (...), e não da produção de resultados concretos e verificáveis”. A reforma administrativa é, assim, “essencialmente política” (3). (...) “Nossa perspectiva neste estudo consiste em compreender a reforma – e a própria administração pública – como uma questão essencialmente política (...) [*que se refere*] à luta pela consolidação e difusão de idéias e representações sobre o Estado. (...)“Em suma, esta tese tem como objetivo analisar como o tema da reforma da administração pública é alçado à agenda governamental durante o governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se num veículo de persuasão e divulgação sistemática do ideário político deste governo (CAPELLA, 2006, 4-6, grifos nossos).

<sup>34</sup> Cf., para este ponto, a pesquisa de Rezende (2004), que explica a extinção e “falha sequencial”, isto é, a não continuidade da reforma administrativa tal qual fora concebida pelo MARE, pelo conflito estabelecido entre os objetivos da mudança institucional e os do ajuste fiscal, estes últimos dominantes no primeiro governo Fernando H. Cardoso (1995-1998).

Indo em uma direção ligeiramente diferente de Capella, aqui se defende que os efeitos retóricos e os impactos simbólicos do MARE não foram resultantes de uma decisão tão “deliberada” assim, mas antes o resultado, digamos assim, *colateral* dos esforços de Bresser no sentido de legitimar seu projeto.

A “consolidação e a difusão de idéias e representações sobre o Estado” foi um dos resultados alcançados pela reforma, mas *não sua razão de ser*. As propostas do MARE eram “para valer”, digamos assim, e não somente lances discursivos em uma batalha simbólica. Se os resultados alcançados apresentaram-se principalmente no campo simbólico, isto foi resultante da dificuldade de se implantar uma reforma em conflito, ou pelo menos com insuficiente acordo e consenso, com os setores dominantes intra-governo.

A proposta original do MARE era empreender uma reforma em três dimensões: institucional-legal, cultural e gerencial (*Plano Diretor*, 1995, 25-40; BRESSER-PEREIRA, 1998, 23-6). Se o impacto principal do MARE ocorreu no plano cultural (ABRÚCIO, 2007, 73) – difusão de novos valores e conceitos, não se pode negar que nas outras duas dimensões houve mudanças significativas, como a promulgação de uma Emenda Constitucional (institucional-legal) e a criação de novas figuras jurídicas, como as Agências Executivas e as Organizações Sociais, as quais não avançaram, principalmente, devido à ausência de estímulos adequados diante do modelo organizacional alternativo das agências reguladoras, dotadas de maior autonomia e, assim, mais atraentes (PÓ e ABRÚCIO, 2006).

Se os resultados da reforma administrativa ficaram aquém do esperado, foi por causa de um ambiente adverso, dentro e fora do governo, ambiente este que se tornou ainda mais adverso exatamente por causa do peso simbólico representado pelo MARE enquanto foco de atenção de parte dos críticos do neoliberalismo do governo FHC.

Portanto, as eventuais funções simbólicas que o MARE venha a ter cumprido – e de fato cumpriu – não fizeram parte de uma estratégia deliberada do governo FHC. Se houve alguma estratégia de difusão de novos valores e idéias, ela foi articulada pelo ministro Bresser-Pereira e sua equipe, mas não pelo governo como um todo, o qual, pelo contrário, era *um dos alvos daquela estratégia, e não um de seus focos difusores*: “Agora cabe ao Ministro Bresser convencer o Governo, o Congresso e a Sociedade”, teria dito o então Presidente FHC na “reunião solene de lançamento do Plano Diretor” do MARE (MARTINS, 2003, 154, grifos nossos).

Outros dois trabalhos que vão em direção semelhante, ou seja, que acentuam de maneira crítica o papel do MARE e, principalmente, de Bresser-Pereira no sentido de promover uma espécie de justificativa geral da plataforma de reformas do governo FHC, constituindo-se, desse modo, no principal *locus* de produção da ideologia oficial, são os artigos de Andrews e Kouzmin (1998) e de Oliveira (2002).

O primeiro artigo, de Andrews e Kouzmin, apresenta uma forte crítica às idéias da nova administração pública por meio de uma análise do discurso elaborado por L. C. Bresser-Pereira enquanto ministro da Administração Federal. A tese central do artigo é que o discurso construído por este ministro visava, antes de tudo, dissociar as idéias e propostas da administração gerencial da teoria da Escolha Pública (que estaria na base das principais propostas de tal linha da administração pública), pois esta, por ser a principal expressão teórica dos setores conservadores, não contaria com uma boa imagem perante muitos setores da sociedade.

Além da busca de dissociação entre a Nova Administração Pública (NAP) e teoria da Escolha Pública, haveria, segundo os autores, um esforço para apresentar as idéias da NAP como

isentas de ideologia e afinadas com as novas necessidades do tempo presente, marcado pela globalização.

Lembrando que “a reforma administrativa brasileira não concebe a atual crise como uma crise do capitalismo, mas como uma ‘Crise do Estado’”, os autores mostram que esta leitura da crise leva a um diagnóstico no qual quase todos os principais pontos da reforma administrativa brasileira então proposta pelo MARE estariam “baseados nos pressupostos teóricos da Escolha Pública” (ANDREWS e KOUZMIN, 1998, 100).

Tomando o texto “A reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de controle”, de Bresser-Pereira (1997), a análise do discurso é então realizada com o objetivo de mostrar que

o discurso sobre a reforma administrativa apresentado pelo governo brasileiro - especialmente como ele aparece nos artigos do ministro Bresser-Pereira - utiliza-se de atos da fala com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, sendo que o principal efeito perlocucional desejado é produzir a impressão de que a administração gerencial é uma proposta *progressiva*. Para que esta estratégia tenha sucesso, o contexto da reforma administrativa é transformado numa construção artificial introduzida no próprio discurso, de forma que o ouvinte seja induzido a aceitar este contexto ‘construído’ como ele é apresentado pelo emissor do discurso” (ANDREWS e KOUZMIN, 1998, 102).

Já o texto de Oliveira (2002) é mais polêmico e combativo do que acadêmico, no sentido rigoroso do termo. Analisando o livro *Reforma do Estado para a cidadania* (1998)<sup>35</sup>, de Bresser-Pereira, Oliveira afirma que ele se trata do “documento da ideologia do governo FHC”, uma espécie de “manual do governo Fernando Henrique Cardoso”. Bresser-Pereira seria, portanto, o “ideólogo mais eminente e representativo do governo FHC” (Oliveira, 2002, 140).

Tal interpretação da atuação de Bresser-Pereira pode ser considerada apenas em parte adequada. Por um lado, o ex-ministro do MARE tentou, em várias ocasiões, elaborar tanto uma

---

<sup>35</sup> No artigo citado, Oliveira refere-se ao título do livro como “Reforma do Estado e cidadania”. Contudo, pela referência às editoras, ao ano e às idéias discutidas, não há dúvida que se trata do livro *Reforma do Estado para a cidadania*, constatando-se, assim, apenas uma pequena incorreção de escrita.

visão geral quanto fundamental – técnica e politicamente – a necessidade e legitimidade das reformas do governo do qual fez parte<sup>36</sup>.

Por outro lado, pode-se afirmar que Bresser-Pereira não buscou, pura e simplesmente, justificar a todo preço o governo FHC, na medida em que procurou desenhar propostas que iam além do império do ajuste fiscal (REZENDE, 2004). Ele buscou muito mais legitimar a reforma que propôs e suas ações e decisões do que articular uma legitimação pura do governo. Além disso, essa disposição de Bresser-Pereira de colocar-se como uma espécie de arauto de uma visão ou versão da social-democracia no Brasil vem de antes do governo FHC<sup>37</sup>.

O que há de comum entre essas duas análises – de Andrews/Kouzmin e Oliveira – é a caracterização dos textos de Bresser-Pereira como ideologia no sentido marxista: falseamento da realidade. O procedimento da análise crítica foi basicamente o mesmo também: escolha de um texto considerado representativo e, a partir dele, elaboração de uma crítica em termos de desvelamento dos interesses reais por trás das operações discursivas que estruturam os argumentos, tematizando aquilo que se considerou elidido nos textos, ou seja, as reais intenções.

Tendo em vista, assim, a importância que as discussões em torno do caráter do governo FHC tiveram para os debates em relação às propostas da reforma administrativa, a seguir discute-se as questões relativas ao neoliberalismo da reforma gerencial.

#### **2.4 Afinidades efetivas**

O que deu margem a essas interpretações sobre as origens e razão de ser da reforma de 1995 foram, principalmente, suas afinidades com as reformas neoliberais então em curso.

De fato, parte importante das propostas da chamada “nova administração pública” preenchem uma lacuna importante no processo de reforma do Estado de perfil neoliberal, na

---

<sup>36</sup> Cf. Bresser-Pereira (1997; 1998; 2005; 2008).

<sup>37</sup> Cf. Idem (1992; 1996).

medida em que onde não era possível a privatização propriamente dita, as propostas gerenciais buscavam dar saídas alternativas, mas orientadas pela mesma idéia geral: a saída da crise do Estado encontrava-se fora deste último, no mercado (privatização) ou na sociedade ('publicização') (FERLIE apud BARBOSA e SILVA, 46).

Não podendo, devido sobretudo a questões técnicas e/ou políticas específicas e cada contexto nacional, haver a transferência do controle direto de determinadas áreas ou entes do setor público para o mercado, então a saída era buscar conformar a estrutura e o funcionamento do aparelho estatal aos padrões e lógica do setor privado. Sob o guarda-chuva dessa idéia geral, floresceram as mais diversas correntes que constituem antes um "campo de debate" (BENTO, 2003, XIII) que um bloco articulado e harmônico de teorias e propostas práticas, que ficou conhecido como "Nova Administração Pública".

Como a experiência brasileira demonstra, a parte mais construtiva dessa corrente de idéias e de propostas foi, até certo ponto, negativamente comprometida quando promovida em contextos marcados por uma nítida hegemonia neoliberal. Nesse sentido, o MARE sempre esteve em uma posição desfavorecida frente aos outros ministérios, não conseguindo ir além de cumprir um papel marginal e secundário, de reforço da política fiscal praticada no governo FHC.

Assim, se, por um lado, a Nova Administração Pública não está ligada de maneira estrutural com o neoliberalismo, mas antes seus laços com este são históricos<sup>38</sup>, quer dizer, o momento histórico de fortalecimento da Nova Administração Pública coincide com a ascensão de governos neoliberais, como a de M. Thatcher (1979-1990), na Inglaterra, por exemplo, por outro lado, não se pode dizer que ela não se insere nesse contexto em afinidade com o neoliberalismo.

---

<sup>38</sup> Cf. Abrúcio (2005) para uma exposição analítica das principais vertentes da nova administração pública, tomando o caso britânico como paradigmático.

Em si, ela pode não ser neoliberal, mas suas ocorrências históricas sem dúvida nenhuma têm uma complementaridade acentuada em relação ao núcleo das propostas neoliberais, ou seja, a redução ou “enxugamento” do Estado, propondo saídas que apontam para o mercado.

Assim, os dois eixos principais da reforma gerencial se localizam no ambiente externo e estavam pautados pela proposta de transformação do usuário em cliente e em dar aos cidadãos maiores responsabilidades diretas sobre a comunidade da qual fazem parte e, concomitantemente, no âmbito interno, transformar as burocracias em organizações empreendedoras, isto é, mais ativas e criativas e menos reativas a normas, o que implica um reposicionamento do funcionalismo, no sentido de torná-lo mais próximo dos trabalhadores da iniciativa privada (BARBOSA e SILVA, 2008, 45).

Em suma, em um momento de desfecho histórico de um processo político fundamental, como foi a transição brasileira – analisada no capítulo 1 –, com um Presidente da República que venceu as eleições apoiado em um bloco partidário de centro-direita (PSDB-PFL) e defensor de uma polêmica plataforma de reformas sociais e econômicas, qualquer movimento em direção à concretização daquela plataforma envolveria conflitos e discussões.

A criação de um ministério para cuidar especificamente da “Reforma do Estado”, capitaneado por um economista que tinha sido ministro da Fazenda durante o mais conturbado período da história brasileira recente e que se colocava como um dos pioneiros do neoliberalismo no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1992, 18), punha em uma situação muito complicada qualquer proposta oficial de reforma administrativa, por mais bem intencionada e construtiva que fosse.

O MARE tornou-se, por assim dizer, um ‘alvo fácil’, demasiadamente fácil, de se mirar e atingir. Contudo, a mira estava apontada não tanto para o pequeno ministério, e sim para o



governo FHC como um todo e sua plataforma de reformas, levada a cabo pelo seu “núcleo duro” e blindado.

É do que o governo FHC fez e significou, historicamente, que a maior parte dos estudos sobre a reforma gerencial de 1995 parte. A condução da reforma pelo ministro Bresser-Pereira e sua equipe acentuou tal tendência:

O Mare era um ministério pequeno, com poder muito limitado, mas nós o transformamos em uma fonte de idéias e em um espaço de debates. Para isso, além das muitas palestras, escrevi muito (...) Eu brincava com minha equipe (...), 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, 2008, 29-30, grifos nossos).

Mais precisamente, poder-se-ia afirmar que o que houve foi um intenso uso do “poder das idéias” como válvula de escape para um Ministério com pouquíssimo “poder do Estado”, isto é, sem apoios firmes dentro do governo e com escasso poder de controle sobre os recursos vitais para sua sobrevivência.

Isto explica, em grande parte, por que um Ministério pequeno e que permaneceu relativamente alheio tanto dos processos decisórios quanto da execução das principais políticas que efetivamente tiveram impacto sobre o Estado brasileiro (concepção e implantação das agências reguladoras, privatizações, desregulamentação etc.) atraiu para si e concentrou parte substancial do debate sobre o Estado – seus papéis e estruturas – no Brasil.

## Capítulo 3

### Reforma administrativa de 1995: uma crônica das origens

Em um contexto de crise e reforma do Estado, a definição das prioridades da agenda pública, assim como a determinação dos conteúdos das reformas, tornam-se cruciais para todos os atores e setores da sociedade. Conforme foi avançando, o processo de democratização, em suas diversas dimensões – político-institucional, social etc. –, teria que se consolidar num quadro de reformas estruturais de conteúdos novos: não se tratava mais de montar um Estado interventor que suprisse as carências e falhas do mercado, mas sim de “desconstruí-lo”.

Se os conteúdos eram novos, não eram, contudo, consensuais. Como o principal desafio da reforma do Estado no Brasil estava em compatibilizar iniciativas em múltiplos planos – financeiro, administrativo-gerencial e de “democratização do Poder público” (ABRÚCIO e COSTA, 1998, 14) –, tal compatibilização implicava, inevitavelmente, em escolhas quanto a prioridades, aliados – e adversários – e custos decorrentes.

A partir deste amplo contexto, neste capítulo, a origem da reforma gerencial de 1995 será analisada mais detidamente, focando-se nos elementos conjunturais que iluminam o sentido das decisões tomadas no plano do curto prazo, decisões estas fundamentais para os rumos posteriores da reforma. Após uma breve avaliação das iniciativas de reforma que foram feitas no período imediatamente anterior à criação do MARE, a análise se deterá na formulação inicial e nas iniciativas primeiras do então recém-criado MARE.

O argumento central aqui é o de que o MARE tornou-se altamente visível devido à sua ação ter se tornado uma política pública de amplas proporções – pelo menos em sua concepção e ambição –, e não tanto incremental, em um contexto de definição dos conteúdos das reformas estruturais levadas a cabo pelo governo FHC. Isso levou à crítica das propostas daquele

ministério não somente enquanto proposições destinadas a impulsionar e dar sentido a uma reforma específica, mas também como um dos núcleos das reformas estruturais.

### **3.1 Quadro geral**

A agenda pública brasileira das duas últimas décadas do século XX compunha-se não somente das reformas destinadas à reconstrução da democracia e à remoção do entulho autoritário, mas também de iniciativas dedicadas a estabelecer uma nova configuração entre setor público, setor privado e o emergente terceiro setor.

A persecução desses objetivos gerais estava balizada pela imperiosidade de se atingir e manter a estabilidade monetária e, ao mesmo tempo, promover uma nova inserção internacional do país, o que passava pela resolução do problema da dívida externa. Além disso, após a eleição de Collor, a agenda pública de reformas foi sendo estruturada de tal modo que a reorganização do aparelho do Estado e a redefinição de suas funções apontavam para a abertura de um ciclo revisionista da então recém-promulgada Constituição de 1988. Tudo isso articulado ao avanço da democratização.

Constando-se que a superação da crise não dependia somente de ajustes macroeconômicos pontuais, mas também da criação de novas instituições – paralela e complementarmente à reforma das já existentes –, aumentou-se o nível de complexidade da formulação de soluções para a crise, na medida em que a superação da crise fiscal-financeira passava pelo aprofundamento do processo de redemocratização, que envolvia não somente uma revisão das relações Estado-sociedade, mas também uma reestruturação do aparato burocrático.

Isto porque, diante da força das práticas clientelistas e corporativistas no Brasil, criou-se, ao longo do processo de industrialização, ilhas de excelência no aparato burocrático – como as empresas estatais – que permitiram, por um lado, sua relativa neutralização em relação a

interesses particularistas, mas, por outro, não implicaram a difusão de padrões meritocráticos para o restante da administração. Pior do que isso, as agências insuladas se autonomizaram em relação aos centros políticos, configurando uma situação de *balcanização* (SALLUM e KUGELMAS, 1991, 149-52). “Com a crise econômica dos anos 80, percebeu-se no Brasil como o Estado tivera enorme poder para aumentar sua presença direta na economia, porém não conseguiria minimamente comandar suas empresas” (ABRÚCIO e COSTA, 1998, 9-10).

Em um quadro como esse, “a discussão sobre a *accountability* vem dar novas dimensões à democracia” (PÓ e ABRÚCIO, 2006, 680), sobretudo em seu relacionamento com a burocracia. Contudo, aqui não é o momento para se discutir em maior profundidade tais questões. O que é importante frisar é a centralidade da questão do Estado e de seu aparato burocrático nas discussões e ações em torno da consolidação da democracia brasileira.

### **3.1.1 Antecedentes desfavoráveis**

Como já analisado no capítulo 1, de maneira geral a “aventura Collor”, digamos assim, foi determinante para os rumos da redemocratização brasileira. A partir de seu auto-proclamado neoliberalismo, o governo Collor apresentou a primeira proposta, de recorte neoliberal, de reforma da administração pública pós-redemocratização, levantando “a pauta da década sem conseguir dar-lhe o devido desenvolvimento” (BARBOSA E SILVA, 2008, 56).

Analisando-se mais detidamente, contudo, pode-se afirmar que sua iniciativa foi marcada por um ativismo eivado de equívocos. Primeiramente, partiu-se de um “modelo ingênuo de *estado minimalista*” (MARTINS, 1995, 55). Paralelamente a isto, o governo apoiou-se em um diagnóstico equivocado, baseado em constatações infundadas, como o pretense excesso de funcionários públicos<sup>39</sup>. Diante da repercussão de tais afirmações, Santos (1993), por exemplo, apoiado em uma argumentação fortemente quantitativa, procurou demonstrar que o problema

---

<sup>39</sup> Estima-se que por volta de 108 mil funcionários públicos foram demitidos ou colocados em disponibilidade durante o governo Collor (MARTINS(b), 1997, 31).

central do Estado brasileiro, diferentemente do que defendia o governo Collor, não era seu “gigantismo”. Pelo contrário, “o Estado brasileiro é ridiculamente pequeno e disforme, isto é, está onde não deveria, ao preço de não se encontrar onde a responsabilidade social de um Estado moderno demandaria” (SANTOS, 1993, 103).

Em seguida, adotou-se uma forma de implantação “autoritária, inconseqüente e combativa”, que “gerou mais reação do que ação” (MARTINS, 1995, 55) da parte dos funcionários públicos<sup>40</sup>. Tudo isto debaixo de uma concepção muito restrita de gestão governamental, a qual estava centrada e reduzida à Presidência da República. O resultado geral foi uma “paralisia e incapacidade estrutural [*por parte do setor público*] de elaborar e implementar políticas. ‘O ímpeto modernizante foi mais uma estratégia de marketing do que de realizações’” (MARTINS, 1995, 55).

A principal contribuição construtiva do período Collor, ainda que limitada, foi a criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Setor Público e o Programa Brasileiro de Desregulamentação, que permaneceriam ativos nos governos seguintes, gerando resultados positivos em relação aos objetivos gerais perseguidos pelos governos seguintes, isto é, de melhoria de desempenho do setor público através de sua reorientação para o usuário-cliente e recuo da presença estatal na economia (privatizações, desregulamentações etc.).

Com a queda de Collor, o governo Itamar tentou reverter as decisões e iniciativas anteriores. Ao fazê-lo, reorganizou a “macro-estrutura governamental nos moldes da Nova República” (MARTINS, 1995, 56), escolhendo assim um caminho menos complicado e menos polêmico para questão da administração pública que, contudo, representava apenas o adiamento do combate aos problemas centrais da burocracia. Além disso, o governo Itamar estabeleceu uma

---

<sup>40</sup> Abrúcio (2007, 70) vai na mesma direção ao afirmar que o governo Collor transformou o funcionalismo público em “bode expiatório”.

“política de recomposição salarial no setor público baseada em critérios populistas, dissociada da problemática estrutural da gestão de recursos humanos no setor público” (MARTINS, 1995, 56).

Ou seja, o primeiro governo civil escolhido por eleições diretas vagou sem um rumo consistente e contínuo. E isto não somente por causa da mudança no posto político mais importante do país, após o *impeachment* de Collor, mas também devido, principalmente, ao relativo isolamento deste último e ao caráter do governo Itamar Franco, o qual, fazendo um governo de transição, não se sentia à vontade para empreender grandes reformas (MELO, 2002, 61).

Assim, entre idas e vindas, decisões enérgicas foram tomadas, mas sem grandes resultados práticos. Para completar tal quadro, a mudança de Presidente implicou na reversão dos poucos efeitos, positivos e negativos, que eventualmente as iniciativas anteriores tenham gerado. Assim, a administração pública seguia o mesmo destino do conjunto mais amplo de reformas estruturais e institucionais durante a transição: permanecia em compasso de espera.

### **3.2 Reforma de 1995: o fim da longa espera?**

O período FHC também foi intensamente ativo, mas, diferentemente de seus antecessores, apresentou resultados mais concretos e duradouros. Em um primeiro momento, não havia, nem sequer no programa de campanha do candidato FHC, um projeto ou proposta específica para a administração pública. O próprio Bresser-Pereira, em vários momentos, ressaltou a ausência da reforma administrativa nas propostas eleitorais de FHC. Em uma dessas ocasiões, relatou que

Na primeira reunião que tive com o presidente, alguns dias antes de começar o novo governo, disse a ele que planejava realizar essa reforma [*administrativa*] (...). Fernando Henrique observou que essa reforma *não estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha*. Não me impediu, entretanto, de dar os primeiros passos em direção a ela (BRESSER-PEREIRA, 2008,10-1, grifo nosso).

Contudo, se não havia a previsão de uma reforma de grandes proporções que envolvesse a administração direta, havia, porém, a inclinação presidencial para considerar a superação da “era Vargas” como um dos grandes desafios de seu governo.

O fim da “era Vargas” significava também uma revisão dos papéis do Estado e das estratégias de desenvolvimento, até então pautadas no nacional-desenvolvimentismo, diante dos imperativos da globalização (CARDOSO, 2005, 15). Contudo, mesmo assim, o Presidente recém-eleito não considerava necessária uma reforma profunda na burocracia brasileira, mas apenas “ajustes finos e melhorias localizadas”, pois “os órgãos vitais da burocracia pública federal” – como o Banco Central, o Ministério da Fazenda e o Itamaraty, por exemplo – “já estavam otimizados (bons quadros e marcos institucionais bem definidos)” (MARTINS, 2003, 123).

Nesse contexto, é possível observar nitidamente que, no processo de formação da agenda de políticas públicas, não somente há “problemas” que demandam “soluções”, mas também “soluções” à espera de “problemas”. Esta é outra maneira de expor a hipótese central desse trabalho, exposta na Introdução: portador de uma “solução”, Bresser-Pereira partiu em busca dos “problemas”, pela construção de um diagnóstico da burocracia brasileira que justificasse a adoção das medidas propostas pelo ministério que encabeçava.

No que toca a administração pública, portanto, Bresser-Pereira caminhou na contramão da disposição inicial do governo de mexer o mínimo possível na burocracia e desconstitucionalizar, na medida em que propôs uma “abrangente revisão do capítulo referente à administração pública” na CF/88 (Ibid., 153).

Analisemos com um pouco mais de detalhamento o surgimento dessas propostas.

### 3.2.1 Reforma gerencial de 1995: uma narrativa de origem

O MARE surgiu em fins de dezembro de 1994, quando o presidente recém-eleito, FHC, convidou L. C. Bresser-Pereira para assumir a SAF (Secretaria da Administração Federal), um órgão que era diretamente ligado à Presidência da República e que ganhou *status* de ministério para abrigar um dos principais colaboradores da campanha de FHC.

Assim, Bresser-Pereira entrou na composição ministerial “na cota de FHC” (MARTINS, 2003, 152), e suas propostas de reforma da administração pública conquistariam um relativo apoio do Presidente, que, se não aderiu entusiasticamente às propostas, pelo menos deu espaço para Bresser trabalhar. A sugestão do nome e a inclusão do termo “Reforma do Estado” foi uma solicitação de Bresser-Pereira.

Dentro do governo, o diagnóstico geral (problemas) e as propostas (esboço de soluções) do MARE não eram partilhadas “pelo Presidente e por seus principais Ministros”, como Pedro Malan (Fazenda), José Serra (Planejamento), Paulo Renato de Souza (Educação), Clóvis Carvalho (Casa Civil) e Eduardo Jorge (Secretário Geral) (MARTINS, 1995, 155; COSTA, 2002, 28).

O que ocorria é que o bloco político vitorioso nas eleições de 1994 não carregava consigo uma proposta de reformas que implicassem numa revisão do Estado “por dentro”, quer dizer, de seu aparelho. A idéia chave era desregulamentar e privatizar, isto é, cortar o Estado “por fora”, diminuindo seu campo de ação e, conseqüentemente, elevando a eficiência geral da economia brasileira através da elevação da participação do setor privado.

A idéia inicial era, portanto, *contornar* a questão da burocracia, e não enfrentá-la diretamente. É por isso que “a estratégia de reforma institucional de Bresser foi construída por



fora do núcleo do governo e sua concepção não se enquadrava facilmente nas linhas de ação prioritárias” (COSTA, 2002, 38).

Dentro desse contexto, a proposta de Bresser “não lograva atenção em face da lógica pragmática quer do ajuste fiscal (DINIZ, 2007, 49-50)<sup>41</sup>, quer da complexa gestão dos universos institucionais da saúde e da educação”, na medida em que as soluções apresentadas pelo Plano Diretor exigiriam “esforços e riscos extras de convencimento” (MARTINS, 2003, 156). Assim, pela lógica pragmática, era preferível buscar resultados por outras formas, introduzindo-se alterações pontuais que otimizassem setores específicos da burocracia.

A zona de conflito principal situava-se entorno do Presidente. Para este último,

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 (MARTINS, 2003, 157).

Dois acontecimentos ilustram essa situação. O primeiro ocorreu quando do lançamento oficial do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, no final de 1995. Bresser-Pereira solicitara que o próprio Presidente publicasse “um decreto, portaria, ou qualquer outro instrumento afirmando que o Plano Diretor passava a ser uma política oficial do governo” (BRESSER-PEREIRA, 2008, 28). Contudo, nunca obteve o que solicitara. O motivo: a desconfiança de Eduardo Jorge, Secretário Geral da Presidência, e de Clóvis Carvalho, da Casa Civil. Tal desconfiança, segundo Bresser-Pereira, “manifestou-se durante os quatro anos em que estive à frente do Mare, e foi um obstáculo à reforma, já que o ministro chefe da Casa Civil tinha o controle da assinatura do presidente”, assinatura esta essencial para fazer avançar a reforma

---

<sup>41</sup> Cf. Rezende (2004), que elaborou toda uma tese de doutorado para explicar a “falha sequencial” da reforma de 1995 a partir da predominância da lógica do ajuste fiscal sobre a da mudança institucional.

promovida por um Ministério pequeno e sem recursos, dependente da aprovação e apoio dos outros ministros (BRESSER-PEREIRA, 2008, 28-9).

Outro acontecimento foi a indicação, feita pelo Presidente da República, de Eduardo Jorge – e não do ministro da área, ou seja, Bresser-Pereira, para ser o interlocutor do governo no Congresso Nacional durante o processo de negociação da Emenda Constitucional 19, elaborada pela equipe do MARE e destinada a alterar o capítulo referente à Administração Pública da Constituição Federal de 1988 (BRESSER-PEREIRA, 2008, 26-7). Isto geraria dificuldades adicionais para o processamento político da proposta dentro do Congresso, já que o texto da Emenda, discutido durante anos e já consolidado juridicamente, corria o risco de ser desfigurado, o que poderia fragilizar uma das bases fundamentais da reforma gerencial proposta.

Fora do governo, mas dentro do Congresso, a base aliada, formada, além do PSDB, pelo PFL e pelo PTB, representou um importante apoio à proposta de reforma da administração, apesar de ter causado sérios problemas ao governo em momentos decisivos, quando congressistas “rebeldes” se negaram a votar com o governo na proposta de Emenda Constitucional 19, acima mencionada<sup>42</sup>.

Havia também governadores que, ao longo da elaboração da proposta, tornaram-se importantes aliados da reforma administrativa, pelo menos naqueles pontos em que lhes interessavam mais. Assim, por exemplo, a proposta de flexibilização da estabilidade do funcionalismo público atraiu muito os governadores, já que a maior parte dos estados estava endividada. A flexibilização da estabilidade era vista como a abertura de uma oportunidade de enxugamento da máquina administrativa através de cortes de gastos na folha de pagamento e liberação de recursos que poderiam ser investidos em outras áreas politicamente mais visíveis e vantajosas, como a infra-estrutura.

---

<sup>42</sup> Cf. a pesquisa de Melo (2002, 47-58), para uma análise mais profunda do processo e do conteúdo da mudança.

Fora do governo, os principais atritos, sem dúvida nenhuma, seriam com os funcionários públicos e a CUT (Central Única dos Trabalhadores), que tinha no funcionalismo público uma de suas principais bases.

Além das novas e polêmicas propostas trazidas pelo MARE e pelo Ministro da Administração, havia ainda acesa a lembrança de sua participação no primeiro governo da Nova República, pois o governo federal estava sendo processado pelos servidores, que alegavam ter sofrido perdas salariais com o plano econômico lançado por Bresser-Pereira quando Ministro da Fazenda do governo Sarney, em 1987.

Os principais aliados fora do governo foram os empresários e alguns setores da imprensa. Sempre transitando nos meios empresariais, dos quais Bresser-Pereira já fazia parte há décadas devido às suas relações profissionais com o Grupo Pão de Açúcar, o Ministro da Administração contou na maior parte do tempo com o apoio deste setor.

Já com relação à imprensa, parte desta (principalmente comentaristas econômicos e alguns editoriais) também apoiou firmemente a proposta de reforma administrativa do governo, ao mesmo tempo em que Bresser soube usar ativamente o espaço da imprensa para defender as propostas de seu ministério.

Desse modo, o tabuleiro do xadrez político estava assim colocado no ano de 1995. Dentro deste contexto é que se insere a atuação imediata do ministro Bresser-Pereira no sentido de conquistar apoio às suas idéias e de tornar sua proposta de reforma administrativa uma prioridade na agenda do governo, respaldada pelo apoio de setores importantes da sociedade.

### **3.2.2 A elaboração da proposta de reforma administrativa**

Ativo promotor da campanha à presidência de FHC em 1994, da qual foi inclusive tesoureiro nacional, Bresser-Pereira estava sendo cotado para assumir alguma pasta no recém-

eleito governo Mário Covas, no estado de São Paulo, possivelmente a Secretaria da Fazenda. Tudo dependia, porém, de saber se ele seria ou não chamado pelo presidente também recém-eleito FHC para algum posto no governo federal.

Em meados de dezembro de 1994, a imprensa chegou a anunciar que Bresser-Pereira havia solicitado, e o presidente havia concedido, a pasta das Relações Exteriores. Contudo, assim que a notícia se espalhou pela imprensa, membros influentes do Itamaraty pressionaram o recém-eleito Presidente FHC que, em menos de 24 horas voltou atrás e consultou Bresser-Pereira sobre a possibilidade deste ser alocado na então SAF (Secretaria da Administração Federal), que seria, como o foi, transformada em Ministério para elevar-lhe o status.

Note-se, portanto, uma vez mais, a ausência quase completa da previsão de uma reforma de grande porte na administração federal tanto no programa de governo da coligação partidária de FHC, quanto nas projeções mais informais que já estavam sendo feitas das reformas que o novo governo considerava essenciais. Inclusive, logo no primeiro mês de governo, o presidente FHC teve que enfrentar desacordos dentro de seu próprio partido, o PSDB, pois alguns de seus membros se colocaram contra algumas propostas de reforma do governo (como a previdenciária e a de flexibilização da estabilidade do funcionalismo público, por exemplo) alegando que tais medidas não constavam no programa de governo do partido.

O próprio Bresser-Pereira não somente admitiria isto, mas também procuraria rapidamente expor os motivos pelos quais uma reforma mais ampla da administração federal se impunha como necessária. Em fevereiro de 1995 publica artigo em um jornal de circulação nacional expondo as razões da criação do ministério e a proposição da reforma administrativa<sup>43</sup>.

Desde o primeiro dia em que teve a confirmação de que seria responsável pela administração federal, Bresser-Pereira tinha propostas de mudança na administração pública,

---

<sup>43</sup> Bresser-Pereira, “Cidadania e reforma”, *Folha de S.Paulo.*, 19/02/95.

mesmo que somente em linhas gerais. Reflexo de décadas de ensino e pesquisa na área de administração pública. Em texto recente, ele afirmou que “embora não estivesse ainda claro para mim como seria a reforma [*administrativa*], eu conhecia a matéria o suficiente para estar convencido da sua necessidade e oportunidade” (BRESSER-PEREIRA, 2008, 11).

Entre os objetivos gerais da gestão, anunciados logo no primeiro dia após saber que posto ocuparia no governo, estaria a unificação dos mercados de trabalho público e privado. Para tanto seria necessário inverter a situação que, segundo Bresser-Pereira, vigorava dentro do funcionalismo, que teria privilégios – como a estabilidade e a aposentadoria especial, com menos anos de serviço e vencimento integrais – mas, por outro lado, teria salários baixos e poucas perspectivas de evoluir na carreira por mérito e competência. A intenção seria acabar com os privilégios, mas criar maiores perspectivas de carreira.

De modo geral, a proposta de reforma administrativa de Bresser-Pereira procuraria combinar a visão que já vinha construindo desde meados da década de oitenta sobre a crise brasileira – que para ele seria fundamentalmente uma crise do Estado desenvolvimentista, isto é, de sua forma de intervenção, de sua estrutura burocrática e da estratégia de desenvolvimento que havia feito do Estado o ator principal no processo de industrialização<sup>44</sup> – com as concepções de reforma do aparelho do Estado que se agrupavam em torno da chamada administração pública gerencial<sup>45</sup>.

O documento mais importante, que representa a síntese dessas duas visões, é o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995). Nele apresenta-se um diagnóstico do Estado e da administração pública brasileiros grandemente tributários da interpretação sobre a crise do Estado de Bresser-Pereira e um conjunto sistemático de propostas de reforma que giram em

---

<sup>44</sup> Cf. Bresser-Pereira, 1992; e Bresser-Pereira, Maravall e Przerworski, 1996.

<sup>45</sup> Cf. Osborne e Glaeber (1994), livro considerado clássico na bibliografia da reforma gerencial; e Abrucio (2005), que realiza um levantamento sobre as principais experiências de reforma gerencial em âmbito internacional.

torno dos princípios da reforma gerencial organizados em três dimensões: a institucional-legal, a cultural e a que diz respeito à gestão pública propriamente dita<sup>46</sup>.

Durante a elaboração desse Plano Diretor, os eventos marcantes foram:

(1) em março de 1995, o encontro em Brasília com David Osborne, um dos autores de *Reinventando o Governo* (1994), na época uma espécie de livro de cabeceira de quem estava envolvido em reformas da administração pública. Nesse encontro, Osborne apontou para a experiência britânica e neo-zelandesa de reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2008, 18-20);

(2) em maio do mesmo ano, Bresser faz uma “visita de cooperação à Grã-Bretanha”, de onde veio a inspiração para os modelos de Agência Executiva e Organizações Sociais, “com escala em Santiago de Compostela, sede de um congresso sobre gestão pública na época”, onde Bresser-Pereira montou o quadro de referência do Plano Diretor, combinando “setores do Estado com diferentes formas de propriedade e formas de administração” (MARTINS, 2003, 154), isto é, a “*matriz teórica* da reforma” (BRESSER-PEREIRA, 2008, 22, itálico do autor). “Não aprendi a reforma gerencial com o Banco Mundial e Washington, mas a aprendi com Londres e o governo britânico”, afirmaria Bresser-Pereira muitos anos depois (BRESSER-PEREIRA, 2008, 18).

(3) entre maio e julho de 1995, houve a redação preliminar do Plano Diretor, assim como discussões intragovernamentais, levantamento de dados e elaboração de diagnósticos, que se estenderam até novembro, quando ocorreu o lançamento do Plano Diretor<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Cf. Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, 1995.

<sup>47</sup> Em relação a esse ponto, cf. também a cronologia de Barbosa e Silva (2008, 59-60) e a do próprio Bresser-Pereira (2008, 27-9), acerca dos primeiros passos da reforma administrativa de 1995. Consultar também, para os principais acontecimentos citados ao longo deste capítulo, a cronologia que se encontra no Anexo I desta dissertação.

### 3.2.3 Da “Estrutura e organização” ao Plano Diretor

Aqui vale a pena um pequeno desvio de rota na exposição a fim de se comparar o Plano Diretor, documento que sintetiza de maneira sistemática os principais pontos que nortearam a ação do MARE ao longo de sua existência, com uma obra, resultante de uma inovadora pesquisa coletiva, que, similarmente, apresentava diagnósticos e algumas proposições para a administração pública brasileira.

*Estrutura e organização do Poder Executivo* (JACCOUD e ANDRADE, 1993) representa o resultado de uma ampla pesquisa sobre as implicações, para a administração pública, da adoção de um sistema de governo presidencialista ou parlamentarista. Publicada em dois volumes, ela apresenta, inicialmente, um amplo levantamento das relações entre administração pública e sistema de governo em alguns países europeus, como França, Alemanha, Itália, Grã-Bretanha. No segundo volume, a administração pública brasileira é analisada tendo-se em vista a escolha do Presidencialismo como sistema de governo no plebiscito de abril de 1993.

A grande inovação desta pesquisa sobre a administração pública brasileira, em relação às precedentes, é a perspectiva adotada: a da ciência política. Os pesquisadores responsáveis pelos dois volumes são, majoritariamente, cientistas políticos estudiosos de administração pública. Tal perspectiva é inovadora principalmente por que representa um esforço de pensar a administração pública não de maneira isolada e puramente técnica, mas antes vinculando suas problemáticas às das instituições políticas com as quais se relaciona<sup>48</sup>.

Na análise da administração pública brasileira, foram escolhidos três eixos de análise e discussão: 1) política de recursos humanos; 2) modernização organizacional; 3) “articulação da

---

<sup>48</sup> Cf. Durand e Azevedo (1995) para um registro de um Seminário ocorrido em meados de 1994 sobre Reforma do Estado, cujas análises vão em direção semelhante à obra de Jaccoud e Andrade analisada nesta seção. Tal seminário, inclusive, contou com a participação de alguns pesquisadores responsáveis por *Estrutura e Organização do Poder Executivo*.

administração ao sistema de governo” (JACCOUD e ANDRADE, 1993, 23). Cada eixo constitui um capítulo da obra. Cada capítulo da obra reproduz um mesmo esquema geral: conceituação, diagnóstico da situação e alternativas e recomendações (JACCOUD e ANDRADE, 1993, 31). Esquema semelhante encontra-se no Plano Diretor do MARE (1995), que apresenta, também, algumas definições iniciais, um breve histórico da administração pública brasileira e, então, as propostas centrais da reforma gerencial centradas numa diferenciação das formas de propriedade.

A grande diferença entre ambos os documentos diz respeito, contudo, ao caráter e extensão da reforma postulada. Enquanto os autores de *Estrutura e organização* não propõem “uma reforma global e articulada de todo sistema, ou uma espécie de **Plano Diretor**, para a modernização do serviço público” (JACCOUD e ANDRADE, 1993, 31), o MARE resolve ir no caminho diretamente inverso: propôs uma reforma ampla e global da administração direta, baseada precisamente em um Plano Diretor<sup>49</sup>.

Além disso, os diagnósticos divergiam fortemente. Enquanto *Estrutura e organização* parte do pressuposto da insuficiente consolidação do modelo weberiano de burocracia pública e, conseqüentemente, aponta o patrimonialismo como um dos grandes males a ser combatido (JACCOUD e ANDRADE, 1993, 35-6), o MARE aponta o próprio modelo weberiano como o grande entrave a ser superado (*Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado*, 1995, 14-6).

Mais precisamente, não se trata de negar por completo o modelo burocrático clássico, pois “a administração pública gerencial está apoiada na anterior [*modelo burocrático clássico ou weberiano*], da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais”. A diferença central residiria “na forma de controle que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados (*Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado*, 1995, 16).

---

<sup>49</sup> Cf. o *Plano Diretor* (1995), que propunha ações em três macro-dimensões – institucional-legal, cultural e de gestão, abrangendo, assim, todos os aspectos principais da administração pública.



De fato, isto representa uma proposta bem mais ambiciosa do que a de *Estrutura e organização*, que apontava apenas a necessidade de integração entre os dois modelos – consolidação do weberiano e introdução do gerencial – a fim de se alcançar, de maneira conjugada, a neutralidade do primeiro e eficiência do segundo.

Bresser-Pereira afirmaria ainda, depois, que aquele “documento da ENAP de 1993”, isto é, o *Estrutura e organização*, “expressava uma ideologia burocrática, que se tornou dominante em Brasília a partir da transição democrática (1985), até o final do governo Itamar”, (BRESSER-PEREIRA, 1998, 181). Segundo o ex-ministro, aquela ideologia influenciaria a estruturação da carreira dos altos dirigentes públicos, que receberam, entre o final da década de oitenta e início da de noventa, uma “orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 181).

Assim, Bresser-Pereira procurava justificar, uma vez mais, a rotação de perspectivas operada pelo governo FHC no sentido de redefinir as tarefas históricas do país diante dos imperativos de uma modernidade “globalizada”, na qual era necessário inserir-se.

### **3.2.4 A reforma administrativa no primeiro ano do governo FHC: breve análise<sup>50</sup>**

Em poucas palavras, o ano de 1995 foi marcado pela tentativa de delineamento de uma proposta geral para a reforma do Estado que fosse politicamente viável, mas sem deixar de ter impacto positivo realmente marcante na administração pública brasileira. Contudo, esse primeiro ano foi dominado por questões e declarações relacionadas ao cotidiano da administração federal.

---

<sup>50</sup> Esta seção baseia-se, principalmente, em levantamentos realizados junto ao jornal *Folha de S. Paulo* correspondente ao período que vai de meados de 1994 à dezembro de 1995. No Anexo I, apresenta-se uma cronologia elaborada a partir de tal levantamento.

Sendo o MARE o “Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado”, a parte que cabia à “Reforma do Estado”, neste primeiro ano, acabou sendo sufocada pela que coube à “Administração Federal”. Era o prenúncio do destino que caberia a esse ministério.

Sem dúvida nenhuma, o assunto que prevaleceu nas discussões e nos protestos durante o período considerado foi a proposta de flexibilização da estabilidade dos servidores públicos com inclusão de novos critérios de demissão. Anunciada desde o primeiro momento em que assumiu seu cargo, tal proposta geraria atritos e conflitos entre Bresser-Pereira e os representantes sindicais do funcionalismo durante todo o ano de 1995, dividiria a base aliada em momentos decisivos e atrairia críticas inclusive de membros do próprio governo.

Outro ponto polêmico foi o anúncio da meta de Bresser-Pereira de transformar as entidades responsáveis pela prestação de serviços sociais, como educação, saúde e cultura, de entidades públicas e estatais em entidades públicas não-estatais, com base na figura jurídica das “organizações sociais”.

Os primeiros passos da reforma gerencial no Brasil foram, assim, no sentido de (a) aproximar as regras de funcionamento do mercado de trabalho público às do privado e de (b) sustentar uma tentativa de desestatização de alguns serviços públicos. Tais iniciativas e propostas foram vistas, por importantes setores da sociedade, como um símile das privatizações que estavam sendo anunciadas e preparadas para as empresas públicas.

De fato, ressaltando que hodiernamente a esfera pública não se identifica ou não se reduz à esfera estatal, a proposta de reforma do Estado do ministério Bresser-Pereira baseava-se em uma reestruturação que visava:

(1) reforçar o “núcleo estratégico” do Estado, constituído pelos cargos eletivos (Legislativo e Executivo) e pelas carreiras típicas de Estado (policial, jurídica, fiscal), que não

encontram e não podem encontrar similares na iniciativa privada, pois são responsáveis por serviços exclusivos do Estado. Esse reforço destinava-se a aumentar a governança estatal, ou seja, sua capacidade de formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas;

(2) “publicizar” os serviços sociais – educação e saúde, principalmente – e científicos, isto é, transferir sua execução direta do Estado para as “organizações sociais”, figuras jurídicas destinadas a ocupar no novo espaço “público-não estatal” delineado pela reforma, sendo que o governo manteria sua responsabilidade pelo financiamento e fiscalização de tais serviços, por meio de contratos de gestão;

(3) privatizar a produção de bens e serviços fornecidos pelas empresas estatais e terceirizar o fornecimento de vários bens e serviços intermediários – como limpeza, segurança etc. – na administração pública<sup>51</sup>.

Havia, portanto, forte complementaridade entre esta proposta de reforma do aparelho do Estado e a política econômica que vigorou durante o governo FHC, política esta marcada pela austeridade fiscal e pelo programa de privatizações. Ao elaborar uma proposta sistemática e teoricamente bem embasada de concessão de maior autonomia às entidades responsáveis pelos serviços sociais e de privatização das empresas estatais, Bresser estava em sintonia – ou pelo menos buscando estar – com o governo do qual fazia parte.

Contudo, tal sintonia não foi suficiente, como observado acima, para evitar conflitos dentro do alto escalão do Executivo federal e entre os técnicos responsáveis por tais reformas e os congressistas, preocupados com suas convicções e com sua imagem perante o eleitorado. Essa sintonia também não foi suficiente para deslanchar por completo a reforma do Estado pretendida por Bresser-Pereira, que terminou por circunscrever-se, pelo menos em um primeiro momento, à “administração federal”.

---

<sup>51</sup> Cf., para todos esses pontos listados, Bresser-Pereira, 1998 e 2005.

### **3.2.5 As limitações contextuais do projeto de reforma gerencial do Estado brasileiro**

A partir de agora já há elementos suficientes para contrapor a hipótese formulada inicialmente a esta pequena reconstituição factual, que serviu de pilar empírico a este estudo de caso, da elaboração do projeto de reforma do Estado do MARE.

A hipótese geral deste estudo de caso diz respeito às origens e limitações da reforma do Estado durante o primeiro governo FHC. Pois bem, a conclusão a que se pode chegar é que os limites dessa reforma encontram-se, principalmente, em suas origens, isto é, em sua fase inicial de formulação, enquanto política pública, e de armação de seu suporte institucional.

A proposta de reforma gerencial do Estado de 1995 não representou a culminância, no governo, de um movimento que havia surgido e se articulado na sociedade e que agora estaria sendo implementado pelo Estado. A insatisfação da maioria da população com relação à má qualidade e pouca cobertura de boa parte dos serviços prestados pelo Estado tinha caráter altamente difuso. Segundo Valeriano Costa, a transformação da Secretaria da Administração Federal em 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” (COSTA, 2002, 30).

Não sendo uma prioridade governamental e não contando com recursos, apoios e condições tão favoráveis, a proposta de reforma gerencial do Estado surgiu das vicissitudes e pressões durante a montagem do ministério do presidente FHC.

Seu perfil e os avanços que conseguiu ao longo de seu primeiro ano de existência (período coberto por este estudo de caso), assim como a atenção que veio a receber da opinião

pública, podem ser atribuídos, em grande parte, à militância pessoal do ministro Bresser-Pereira e de sua equipe e à sua capacidade de aproximar as propostas de mudança institucional das propostas de ajuste fiscal, então dominantes no governo.

Isto estava relativamente claro desde os primeiros momentos do MARE e desde as suas primeiras ações de envergadura. Na “reunião solene de lançamento do Plano Diretor”, como já foi mencionado no segundo capítulo, “FHC encerrou a sessão expressando: ‘Agora cabe ao Ministro Bresser convencer o Governo, o Congresso e a Sociedade’” (MARTINS, 2003, 154) de suas propostas de reforma administrativa.

É por isso que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que sintetizava as propostas gerais e serviria de base para a elaboração e a implantação de ações específicas, pode ser considerado como “uma ‘carta de crédito’ a Bresser, que teria de lutar para torná-lo operacional” (COSTA, 2002, 31).

Como já foi apontado acima, Bresser-Pereira fora um ativo e importante aliado do presidente à época da campanha, cuja lealdade e dedicação seriam recompensadas com aquela “carta de crédito”, isto é, com a “abertura de uma janela a um empreendedor” de políticas públicas. A abertura daquela janela ocorreu, assim, devido em grande parte à postura presidencial, marcada pela amizade com Bresser, por um “temperamento desconfiadamente experimentalista” e democrático, chegando a ser, “em alguns casos, lassivamente pluralista” (MARTINS, 2003, 159).

Foi exatamente essa luta para manter a credibilidade de seus projetos e, concomitantemente, para tornar o Plano Diretor algo não somente viável, mas operacional, que fez com que o MARE entabulasse um esforço de ampliação de sua base de apoio dentro do

governo, cujos resultados principais foram mais no sentido de “diminuir resistências que angariar adesões à coalizão intragovernamental” (MARTINS, 2003, 158).

Nascido dentro do governo, aliás, dentro de um governo cujas prioridades giravam em torno da consolidação do Plano Real, e cujas preocupações se voltavam para o controle da inflação e das contas públicas, a proposta de reforma gerencial teria realmente muitas dificuldades para se tornar, de fato, uma proposta da sociedade e, até mesmo, do próprio aparelho do Estado, já que o único movimento que conseguiu gerar na maior parte do funcionalismo foi um movimento contrário, de protestos e acusações.

É claro que setores importantes da burocracia, principalmente sua cúpula, e da sociedade apoiaram a proposta, como os empresários e governadores. Porém, uns e outros tinham basicamente as mesmas preocupações que o governo federal: o controle da inflação e das contas públicas. Seu apoio era, assim, não tanto ao projeto de reforma de Estado, mas antes às medidas que contribuíssem para aqueles objetivos fiscais.

Os aliados mais fortes da reforma do Estado, em sua dimensão mais ampla, que ultrapassava a mera administração cotidiana do pessoal do serviço público, encontravam-se entre alguns especialistas da área e entre alguns setores da imprensa, que não tinham condições de sustentar uma mobilização social e política a fim de pressionar favoravelmente pela implantação integral do projeto do MARE.

Este foi o resultado geral de uma tentativa de reforma do Estado em um ambiente democrático, porém marcado por um alto grau de desmobilização da sociedade no que se refere ao tema, e cujo perfil foi desenhado não a partir de amplas discussões nessa sociedade, mas sim por um especialista e sua equipe, que, por melhor que tenham elaborado seu projeto, não

conseguiram ultrapassar as limitações inerentes ao contexto político em que se encontravam e à posição periférica que seu ministério ocupava no governo<sup>52</sup>.

Tendo em vista que, de uma maneira geral, o ímpeto inicial da reforma concebido pelo MARE foi marcado (1) por uma forte crítica a determinados dispositivos da Constituição de 1988, especialmente seu capítulo sobre a Administração Pública, e (2) pela elaboração de uma reforma que estava em sintonia com as experiências internacionais recentes de reformas administrativas em países que estavam sob forte hegemonia neoliberal, a visão dos principais atores, principalmente da oposição, seria condicionada por essa marca de origem do MARE, reforçada pela visão geral do governo FHC como um experimento neoliberal nos trópicos sul-americanos, como já discutido no capítulo 2.

Tentando diminuir o peso negativo e relativizar a influência das experiências internacionais sobre a reforma que propunha, Bresser-Pereira tentara vincular a proposta de reforma gerencial de 1995 às reformas administrativas brasileiras anteriores, principalmente a configurada em torno do Decreto-lei 200, de 1967, afirmando que esta fora “um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 2005, 244).

Contudo, era perceptível e inegável que a chegada e a absorção das idéias da Nova Administração Pública ao Brasil orientaram a apropriação dessa herança de reformas administrativas brasileiras. O Decreto-lei 200/1967 pode ter sido uma primeira e importante experiência gerencial, mas não será em relação a ela, a seus sucessos e fracassos, que a reforma de 1995 será concebida e implantada.

Na verdade, entre aquele decreto e a criação do MARE há a Constituição Federal de 1988. “A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração

---

<sup>52</sup> Lembrando que tais conclusões se referem sobretudo ao primeiro ano de existência do MARE, mas podem ser estendidas também a todo o período de sua existência.

pública” e os constituintes “decidiram completar a Reforma Burocrática” ao invés de atentar para os “princípios da administração pública gerencial, que estava sendo implantada em alguns países do primeiro mundo” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 175). A reforma promovida pela Constituição de 1988 fora, segundo Bresser-Pereira, uma “contra-reforma”, um “retrocesso burocrático” motivado por uma legítima reação ao clientelismo, mas também por “privilégios corporativistas e patrimonialistas” (BRESSER-PEREIRA, 2005, 247-8).

Na conjuntura em que se encontrara, logo após assumir o recém criado MARE e se envolver em polêmicas após anunciar as metas de sua pasta, entre elas a de flexibilizar a estabilidade dos funcionários públicos<sup>53</sup>, o ministro Bresser-Pereira encontrou forte oposição principalmente dos estratos médios e baixos do funcionalismo público. Por outro lado, o chamado “alto escalão” da burocracia apoiou as propostas de reforma gerencial.

Há aqui um fato interessante. Durante boa parte de sua carreira acadêmica, Bresser-Pereira analisou o fenômeno da tecnoburocracia (1972; 1981). Contudo, ao se tornar ministro do MARE, afirmava que um dos principais problemas do funcionalismo brasileiro era seu corporativismo. Como a administração pública não é um todo monolítico, mas antes composta de vários estratos, pode-se dizer que o fenômeno tecnoburocrático é típico de alto escalão, enquanto o corporativismo é mais geral, podendo envolver qualquer dos estratos, ou até mesmo todos, dependendo do caso.

Durante sua passagem pelo MARE, Bresser-Pereira afirmava que o corporativismo, e não a tecnoburocracia, era o principal entrave interno à reforma gerencial. Ou seja, pode-se afirmar que ele caracterizava desse modo a oposição do funcionalismo ao MARE porque tal oposição não vinha dos altos escalões, ninho da tecnoburocracia, e sim dos baixos e médios escalões, que

---

<sup>53</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 3/11/1995 e o Anexo I deste trabalho.



faziam parte dos sindicatos que eram ligados aos partidos de esquerda, já posicionados contra o governo FHC.

Como a oposição vinha desses estratos, isto aparecia nos discursos e críticas de Bresser como um obstáculo “corporativista” – e não “tecnoburocrático” – à modernização do Estado e da administração pública brasileira. Conseqüentemente, o MARE acabou difundindo uma imagem negativa do funcionalismo público, ou pelo menos expôs-se a que fosse assim visto pela oposição política.

É claro que não se pode deixar de levar em consideração a atuação corporativista do funcionalismo público. As razões de tal comportamento são mais complexas. “A falta de ações efetivas na área de Recursos Humanos da administração pública”, principalmente durante os anos oitenta, “teve como contrapartida o crescimento do corporativismo dos servidores” (JACCOUD e ANDRADE, 1993, 33). Além disso, o enfraquecimento da “tecnoburocracia” foi consequência do fim do regime militar e, principalmente, da crise do Estado que, endividado e em meio a uma situação de descontrole da inflação, teve sua capacidade de investimento solapada, comprometendo seu braço empresarial – a administração indireta, que abrigava parte importante da “tecnoburocracia”.

Assim, quando Bresser-Pereira ficou encarregado da administração federal, um de seus objetos de estudo dos anos setenta – a tecnoburocracia – já não se apresentava tão explicitamente na realidade político-administrativa brasileira. O que mais se aproximava daquele antigo objeto era o chamado “núcleo duro” do governo FHC, que, contudo, não poderia ser definido como alvo de reforma, mas antes como possível base de apoio para esta, conforme já exposto acima.

A ausência de políticas administrativas, principalmente de recursos humanos, bem concebidas e implantadas, somada às tentativas mal-sucedidas de reforma da década anterior,

havia deixado a administração federal em péssimo estado e despertado uma sensação de insegurança e oposição dentro do funcionalismo público. As reações de desconfiança deste último frente ao governo e a predisposição para o embate direto eram um dos resultados negativos da crise econômica pela qual o país passava.

### **3.3 O MARE debaixo dos holofotes**

Em suma, a crítica de Bresser-Pereira à Constituição de 1988 e a acusação de esta não ter atentado para os princípios da Nova Administração Pública, desenvolvida e aplicada em contextos de reformas neoliberais; o anúncio e concretização progressiva de um amplo conjunto de reformas estruturais pelo governo do qual fazia parte; o apoio de organismos internacionais criticados e vistos como instrumentos de interferência externa nos problemas nacionais, como o Banco Mundial, entre outros fatores, “empurraram o MARE e sua proposta para debaixo dos holofotes” (BARBOSA e SILVA, 2008, 67).

Como este capítulo mostrou, as propostas do MARE não eram consensuais dentro do governo, frequentemente entrando em choque com o “núcleo duro” responsável pelo ajuste fiscal. O MARE também não foi diretamente responsável pelas ações de maior envergadura destinadas a conformar uma nova estrutura para o Estado brasileiro, como as privatizações, por exemplo.

O MARE, portanto, não foi, concretamente, o responsável único e direto pela consolidação e implementação de uma agenda de reformas estruturais de conteúdos novos. Apesar disso, elaborou uma visão sistemática e ambiciosa de Estado, ainda que criticável e criticada – uma visão de Estado que estava sendo coroada como hegemônica no Brasil.

Tal visão não pode ser reduzida a um simples experimento neoliberal, mas também não pode ser desvinculada de um contexto no qual a hegemonia neoliberal atuava como um fator de peso e fortemente determinante dos conteúdos, formas e destinos das iniciativas de reformas.

Assim, a elaboração de um Plano Diretor e de todo um conjunto de publicações e estudos que se destinavam não somente a dar subsídios técnicos à atuação dos responsáveis pela implementação da reforma proposta pelo MARE, mas também a propagar e justificar uma nova visão de Estado e de administração pública consubstanciou a ativa e combativa atuação do ministro Bresser-Pereira através dos meios de comunicação de massa.

Tudo isso não somente resultou em uma exposição pública extremamente aberta a discussões e críticas, como também acabou por atrair a atenção – e, em alguns casos, a ira – de importantes atores não diretamente vinculados à administração pública, aumentando o número de atores envolvidos.

Como a crise do nacional-desenvolvimentismo, e os impasses e debates gerados a partir dela, representavam um dos principais fatores determinantes das posições assumidas pelos diversos atores no cenário político nacional, a atuação de um ministro que, em busca de legitimação e apoio para seu ministério, procurava justificar e legitimar o projeto do governo do qual fazia parte, tornou-se “alvo fácil” para críticas e oposições.

Contudo, se a mira estava apontada para o pequeno e marginal Ministério da Administração e Reforma do Estado, o que se pretendia atingir era, realmente, o projeto, bem maior, de um governo que se colocava a tarefa histórica de encerrar a Era Vargas pela abertura ao neoliberalismo.

## Considerações finais

Analisando mais profundamente as origens do MARE e dispondo da vantagem do olhar distanciado e mais frio que se tem quando se estuda um fenômeno que já passou por todos os seus principais desdobramentos, a primeira grande questão que surge, em torno do MARE, não é tanto porque ou em que medida ele *não* deu certo – tendo em vista os resultados projetados e os efetivamente alcançados. Antes, a questão interessante aqui é exatamente a inversa: como e porque ele conseguiu ir tão longe *apesar* das limitações e amarras que o envolviam.

Um primeiro movimento de resposta a tal questão relaciona-se à constatação da necessidade de uma reforma na administração pública, que se impunha imperiosamente desde pelo menos o fim do regime militar. As crises e mudanças globais do capitalismo, bem como os novos jogos de hegemonia que passam então a prevalecer, contribuíram para compor um contexto internacional de busca de soluções “fora” do Estado e ao largo de sua burocracia. No Brasil, a denúncia de um regime autoritário e excludente envolveu, como não poderia deixar de ser, a crítica ao aparelho de Estado configurado nessa situação não-democrática, reafirmando-se a necessidade de encontrar soluções fora do Estado, mas dentro da democracia.

Desse modo, quanto à necessidade de reformas, não há e não houve grandes questionamentos. O que muitos críticos questionaram foram os rumos e proporções que as reformas tomaram, não tanto sua necessidade.

A era das reformas no Brasil contemporâneo abriu-se com a crise dos anos oitenta. Dentro do contexto histórico analiticamente reconstruído no capítulo 1, o mais importante dos fatores condicionantes das posições dos principais atores estratégicos da democracia brasileira naquele momento dizia respeito à resolução dos impasses gerados pela crise do nacional-desenvolvimentismo. A redemocratização do sistema político fora uma condição necessária,

porém não fora suficiente nem para aglutinar os grandes interesses<sup>54</sup> nem para propiciar coalizões entre atores estratégicos que resultassem em uma linha de ação clara e consistente, com mínimo apoio político de curto e médio prazo, que encaminhasse a construção de um novo modelo de desenvolvimento. Somente com a eleição de FHC, em 1994, é que tais nós e impasses começaram a ser desatados e resolvidos.

De modo geral, pode-se dizer que o longo processo de formação de uma sociedade moderna, de base urbano-industrial, desencadeado no Brasil a partir da década de 1930, chegara à maturidade nos anos 1970. Chegar à maturidade significava que praticamente toda a carga potencial de transformação que o processo de modernização então carregava já havia sido posta em ação, conformando um tipo de sociedade de perfil nitidamente capitalista, ainda que periférico.

Todavia, não se pode esquecer que, na periferia do capitalismo, a modernização apresenta não somente limitações endógenas, mas também restrições advindas de processos similares no âmbito dos países do capitalismo central, que em geral estão em melhores condições de alterar os padrões de conexão entre os mercados nacionais e, assim, atuar direta ou indiretamente sobre a trajetória dos processos internos de outras nações.

Contudo, isto não significa afirmar uma subordinação total dos interesses nacionais de cada país da periferia aos ditames dos países centrais, mas antes apontar alguns condicionantes dos cenários dentro dos quais os atores estratégicos de cada nação devem transitar a fim de alcançarem seus objetivos, sejam eles políticos, econômicos, materiais, ideológicos etc.

Por isso o capítulo 1 focou naquele processo que representa o que havia de mais avançado no amplo processo de modernização brasileira: a redemocratização. Quer dizer, a

---

<sup>54</sup> Cf. Diniz, que analisa a atuação dos empresários entre fins da década de oitenta e início da de noventa, e aponta a incapacidade desse grupo em “transcender os interesses localizados e negociar propostas de teor mais abrangentes” (1997, 16).

modernização é um processo tão multidimensional, que talvez não seja o mais adequado falar em “processo”, como se fosse um somente, mas antes em um conjunto de processos que se combinam e se condicionam em seus avanços, recuos, impasses e impactos.

Dessa forma, se o conjunto de processos que compuseram a modernização da infraestrutura econômica brasileira cessou seu ritmo vertiginoso em fins dos anos setenta, por outro lado, no mesmo período, a modernização das instituições e práticas políticas entrou definitivamente na agenda. Apesar disso, nem a Constituição de 1988, nem as demais alterações produzidas pelo processo de redemocratização, conseguiriam dar passos firmes em direção à resolução dessa agenda ou à introdução de novas e melhores instituições políticas.

O capítulo 1 focou a redemocratização não somente por esta ser a dimensão mais importante, naquele momento, da modernização, mas também por ser o macro-processo que condicionou e foi condicionado pela crise geral do capitalismo, que, através dos ajustes internos que cada país do centro realizou para melhor passar pela tormenta, impactou os panoramas nacionais. A agenda da redemocratização incluía o processamento de questões referentes não só às grandes questões nacionais e ao legado do passado autoritário imediato, mas também a diversas questões originadas no contexto internacional ou que pelo menos passavam por ele.

Sendo assim, as influências, restrições e pressões internacionais mostraram sua face mais terrível por meio do “mercado”, principalmente o financeiro, e da “globalização” que, nos noticiários pelo menos, apareciam – e em grande medida ainda aparecem – como uma entidade e um processo que pairam acima da soberania e da capacidade de autodeterminação de cada país. Essas pressões ocorrem em todo o mundo capitalista, mas revelam-se mais explicitamente na periferia capitalista, mais vulnerável aos dinamismos do mercado mundial.

Por outro lado, como a análise do processo brasileiro de redemocratização também procurou mostrar, a maturidade do processo de modernização revelava-se pelas pressões vindas de dentro, representada pela demanda por maior democracia, principalmente. Essa demanda significava, entre outras coisas, o fortalecimento dos poderes locais, que apresentavam uma pauta de questões estruturadas a partir de suas vivências e necessidades específicas e de sua percepção acerca das causas e da resolução dessas questões. Significava também a valorização dos movimentos sociais e do chamado “terceiro setor”, que reivindicavam demandas específicas, como o combate à discriminação (raciais, de gênero, orientação sexual etc.), violência, pobreza, destruição do meio ambiente etc.

Toda essa soma de fatores e circunstâncias concorreu para *eleva a pressão por mudanças institucionais*. Se a crise era uma certeza, as saídas eram, digamos assim, uma questão de opinião e posicionamento político. Cada um olhava a crise de seu ponto de vista, e o consenso possível à época formou-se na esfera política, em torno da luta pelo fim do regime autoritário. Já os dissensos permaneceram fortes na esfera econômica, envolvendo a complexa questão dos rumos do desenvolvimento nacional.

Devido ao conjunto de interesses em jogo, que se agudizam em tempos de crise, a incerteza que marca esses períodos faz com que os atores políticos fiquem mais cautelosos, porém mais combativos também. Os impasses da sociedade contemporânea geram muitas vezes análises e respostas semelhantes em campos diferentes da luta política: tanto à direita quanto à esquerda, o centro da crítica era o Estado. A diferença é que um lado via a necessidade ou a inevitabilidade de que alguns elementos considerados fundamentais tivessem continuidade, ou pelo menos defendia mudanças não muito abruptas, o que exige a condução das reformas em um

sentido e velocidade determinados, ao passo que outro lado via a oportunidade da ruptura em direção a alguma forma de organização social diferente.

Todos olhavam a mesma realidade, porém o faziam de posições políticas e pontos de vistas teóricos e ideológicos diferentes. Viam os mesmos problemas e compartilhavam a mesma crise, porém aqueles problemas eram percebidos de maneiras diferentes, já que a crise atinge de modos diversos os vários segmentos da sociedade. Permanecia, porém, a percepção de que se estava em uma época de transformações e que o correto entendimento da natureza dessas mudanças seria crucial para a tomada de posições e decisões.

O contexto em que tais fatores atuaram e as peculiaridades das circunstâncias que condicionaram a ativação e o delineamento da trajetória das mudanças institucionais no Brasil foram analisados no capítulo primeiro a partir de uma reconstrução analítica do processo de redemocratização. Tal análise global apresentou apenas a lógica e os desdobramentos mais amplos das transformações estruturais pelas quais o país estava passando.

Outra circunstância determinante do processo brasileiro de redemocratização, ainda que derivada da crise de fim de ciclo do nacional-desenvolvimentismo, foi o ressurgimento simultâneo das principais problemáticas históricas implicadas no processo de modernização brasileiro. Esse entrelaçamento ultra-complexo de questões cruciais diversas é típica de países que vivenciam a modernidade a partir da periferia, aos quais não “são concedidos a experimentação e o aprendizado na administração de crises, cada uma a seu tempo, nem a capacidade de impedir que os desvios equivocados no tratamento de uma repercutam na intensidade ou magnitude das demais” (SANTOS, 2006, 19).

Sendo assim, a reforma gerencial de 1995 apresentava não somente propostas “negativas”, de redução, corte, enxugamento no e do Estado, mas também carregava em si uma



forte carga construtiva e propositiva, com boas intenções e respaldada por algumas experiências internacionais. Contudo, em contexto de predominância de ajuste fiscal, os esforços de convencimento dos atores situados nos principais postos de comando do governo federal teriam que ser fortes.

Em tal contexto, o MARE, ao tentar justificar e angariar apoio para suas propostas pela formulação sistemática de uma visão geral do governo e de seu lugar dentro dele, tornou-se um dos principais focos difusores de uma nova imagem do Estado e, assim, veículo simbólico de legitimação do governo FHC. “Bresser foi o elemento perturbador do sistema de crenças estáveis que reinava na alta e na baixa burocracia governamental. Foi o elemento de ruptura, cujo ruído provocaria mudança” (MARTINS, 2003, 159). Isto ficou claro, por exemplo, com a análise comparativa entre o Plano Diretor do MARE e a pesquisa coletiva *Estrutura e organização*, feita no capítulo 3.

Dentro do governo e em relação à burocracia, a visão de Bresser-Pereira “não era hegemônica – era sectária” (MARTINS, 2003, 159). Porém, se não era hegemônica dentro do governo, seria tomada como hegemônica, ou pelo menos afinada com a orientação hegemônica do governo como um todo, pelos críticos do neoliberalismo do governo FHC.

Para se entender de modo mais completo a experiência da reforma gerencial de 1995, é importante que o “neoliberalismo” do qual o MARE fora acusado seja relativizado e analisado de modo diferencial. Há nesse ponto um paradoxo de difícil resolução: a proposta MARE não pode ser reduzida, simplificadamente, ao caráter geral do governo FHC, no qual predominou uma orientação neoliberal.

As propostas construtivas que o MARE apresentou para a administração pública brasileira foram, até certo ponto, sufocadas pelo peso e pela hegemonia do ajuste fiscal. Ao

mesmo tempo, a estratégia adotada para implantação da reforma elevou o grau de visibilidade da reforma, o que contribuiu tanto para seus êxitos quanto para seus fracassos. Tal estratégia assentou-se em dois pilares: (1) proposta geral de superação paradigmática do modelo burocrático “weberiano” por outro modelo global, o gerencial, e não a adoção de uma postura incrementalista de ajustes<sup>55</sup>; (2) tendo em vista que o MARE tinha pouco poder e “dependia exclusivamente de sua capacidade de convencimento” (BRESSER-PEREIRA, 2008, 41), o ministro Bresser-Pereira e sua equipe promoveram e divulgaram suas idéias ao máximo, seja pela publicação de artigos acadêmicos, em jornais, de livros, seja pela realização de palestras e seminários.

Adotar essa estratégia foi uma jogada arriscada, um lance ambicioso dentro de um contexto restritivo. Como os principais atores do sistema político permaneceram, por pelo menos dez anos, em compasso de espera, aguardando a resolução do processo de redemocratização – concretizado com a eleição e a posse de FHC, em 1994-95 – para se lançarem a iniciativas mais amplas de reforma, reformas estas que incluíam a própria reestruturação do aparelho burocrático, a existência do MARE e a forte militância em torno de novas idéias, sintetizadas na Nova Administração Pública, foram determinantes não somente para a resolução de uma crise setorial e particular – a do aparelho administrativo do Estado –, mas para a crise brasileira de um modo geral.

Tendo em vista o “*consenso negativo* com respeito ao Estado”, resultante da “reação contra os baixos níveis de prestação de serviços públicos” e da força crescente das propostas de

---

<sup>55</sup> Além da obra organizada por Jaccoud e Andrade (1993), já analisada no terceiro capítulo, outro especialista que afirmava a necessidade de uma reforma administrativa mais incrementalista do que global, é Martins(b), que, em 1993, ou seja, antes da criação do MARE, afirmava que “a reforma [*do aparelho do Estado*] é possível se for adotada uma estratégia realista e flexível, tendo como meta mudanças parciais e incrementais, visando gerar um efeito-demonstração” (1997, 11). A publicação é de 1997, mas o texto foi escrito em 1993.

“privatização e desregulamentação” (MARTINS, 1997, 8), Bresser-Pereira, com sua estratégia, ocupou dois espaços possíveis na conjuntura:

1) complementaridade em relação às reformas econômicas, consubstanciadas nas privatizações e desregulamentações. A “reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, 17), isto é, no mercado, assim como as grandes ações empreendidas pelo governo FHC. A justificativa da reforma gerencial era similar à adotada para as privatizações e desregulamentações: o crescimento do Estado brasileiro exigiria “uma reforma gerencial que aproveitasse – naturalmente adaptando-os – os grandes avanços ocorridos durante o século XX na gestão das empresas privadas” (BRESSER-PEREIRA, 2008, 11);

2) reforço do movimento de descentralização e pró-direitos sociais mediante propostas de mudança na administração direta, como a criação das figuras jurídicas das Organizações Sociais, entidades centrais do setor público não-estatal. O “aparelho do Estado brasileiro necessitava urgentemente de reforma para poder ficar à altura das novas responsabilidades que assumira nas áreas da saúde e da educação a partir de transição democrática de 1985”, escreveu Bresser-Pereira (2008, 11) acerca do porquê de ter aceitado o convite para a pasta da administração no governo FHC.

A reforma de 1995, com sua “falha seqüencial” (REZENDE, 2004), aponta para um ciclo incompleto de política pública, marcado por um processo ultra-criativo em sua fase *decisão* e *formulação*, mas com fortes dificuldades de *implementação* e, assim, de *avaliação* – razão de ser dos debates travados quanto ao sucesso ou fracasso da reforma gerencial no Brasil.

O processo de formulação da reforma desdobrou-se em vários níveis: a) Técnico, envolvendo a administração pública *strictu sensu*; b) Político, pela tentativa de vinculação da

proposta setorial de reforma administrativa ao leque de reformas do governo como um todo; 3) Retórico, representado por artigos, declarações e até mesmo documentos oficiais que visavam à difusão de uma nova imagem do Estado e de seu aparelho administrativo e, conseqüentemente, à justificação da reforma gerencial; 4) Teórico, na medida em que envolveu e ativou um amplo movimento de pesquisa – na ciência política, administração pública, economia, direito etc. – em diversas áreas, envolvendo a proposta de reforma como um todo ou determinados temas específicos.

Tendo em vista a pluralidade de níveis de formulação da reforma,

1) a avaliação – positiva ou negativa, em graus variados – também ocorreu em diversos níveis, sendo favorável ou não conforme a perspectiva adotada, o posicionamento do pesquisador ou especialista e a interpretação dos dados;

2) a pluralidade de atores envolvidos levou ao aumento dos pontos de veto e dos custos de mobilização, convencimento e comprometimento dos atores, no mesmo movimento de busca de ampliação da coalizão de apoio.

Tendo em vista, ainda, uma situação de consenso intra-governo não consolidado, 3) observou-se a existência de propostas concorrentes com graus diversos de convergência ou divergência em pontos importantes, como a proposta de agências reguladoras frente a das agências executivas; e a orientação dominante para o ajuste fiscal, nem sempre congruente com as propostas de mudança institucional, que foram, assim, deslocadas do centro das atenções.

Como observação final, é importante notar que aquele ciclo de debates dos anos 1990, em torno dos papéis a serem desempenhados pelo Estado brasileiro, ainda não se encerrou. A onda de mudanças institucionais, aberta pela redemocratização, se arrefeceu, saindo de sua fase de

maior intensidade. Esse arrefecimento é, provavelmente, resultante do desgaste dos contendores e da irreversibilidade da maior parte das iniciativas já empreendidas no sentido da construção de um novo Estado.

Além disso, deve-se levar em consideração também o movimento de inclusão política, via ciclos eleitorais regulares<sup>56</sup>, dos atores políticos mais relevantes do cenário nacional desde a volta da democracia, na década de 1980. Através daqueles ciclos, as principais forças políticas e sociais do país ocuparam ou estão ocupando, sucessiva ou simultaneamente, os cargos eletivos mais importantes do sistema político brasileiro nos três níveis da federação.

O resultado dessa alternância no poder é duplo. Por um lado, representa uma elevação significativa, por parte dos atores políticos, do nível de aprendizagem em relação ao jogo político democrático, suas regras, limites e potencialidades. Por outro, representa um relativo esgotamento do potencial de projetos e propostas que as principais forças políticas e sociais tinham para o país, na medida em que já tiveram oportunidades de pô-las em prática.

Aquele relativo esgotamento leva à disposição e à necessidade de os atores terem novas idéias e experimentarem novas práticas, na medida em que os problemas nacionais permanecem não resolvidos e, aqueles já resolvidos apontam para a necessidade de outras reformas.

Em suma, a cada nova rodada eleitoral, a cada debate mais forte e substantivo em torno das propostas de quem ocupa e detém, no momento, o poder, os atores aprendem a conviver uns com os outros bem como com o regime democrático. Aprendem, assim, a se renovar constantemente.

Depois da tentativa de acertar as contas com a “Era Vargas” e com a experiência autoritária brasileira, após terem experimentado o poder “pelo alto”, controlando-o e não sendo

---

<sup>56</sup> Esse ciclo foi aberto pela volta do pluripartidarismo (1979) e, “depois [*das eleições*] de novembro [*de 1985*], não há mais força de esquerda externa à dinâmica da transição democrática. Se ela radicaliza e se afasta do centro, na melhora das hipóteses, deixa-o sem luta ao eixo conservador” (VIANNA, 1989, 76).

objeto dele simplesmente, projetos foram testados, decisões foram tomadas, erros cometidos e acertos alcançados.

Com o ciclo de alternância no poder se completando, após duas décadas e meia de democracia, com todos os principais atores, que voltaram à cena pública com a redemocratização, tendo passado pelos altos cargos do poder, pode-se afirmar que a consolidação da democracia brasileira está conduzindo a novas paragens. É provável, portanto, que um novo ciclo de acerto de contas se abra.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. "Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (2005, 173-196).

\_\_\_\_\_. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php?>>. Acesso em: 23/10/ 2008.

ABRUCIO, F. L. e COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998, (Série "Pesquisas", número 12).

ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC – Parte 1 e 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ABRUCIO, F. L.; PÓ, Marcos Vinícios. *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública*. Relatório de pesquisa ENAP. Brasília: ENAP, 2002.

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

AVRITZER, L. "Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma crítica das teorias da transição para a democracia". *RCBS - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Belo Horizonte, MG, v. 10, n. 28, 1995.

BARBOZA FILHO, R. "FHC: os paulistas no poder". In: AMARAL, R. (Coord.). **FHC: os paulistas no poder**. Niterói, RJ: Casa Jorge Editorial, 1995, 93-155.

BARBOSA e SILVA, Leonardo. **O governo Lula e a agenda dos anos 90: ambigüidade na política administrativa**. Araraquara, São Paulo, 2008, Tese de doutorado (manuscrito).

BATISTA JR., Paulo Nogueira. Dependência: da teoria à prática. *Estudos Avançados*, vol. 13, 215-24, 1999, 215-224.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BENTO, Leonardo V. **Governança e governabilidade da reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. “Discurso de Despedida do Senado Federal”. Brasília, 14 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso: 19 de outubro de 2009.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso: 19 de outubro de 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Tecnoburocracia e Contestação**. 1ª ed., Petrópolis: Editora Vozes, 1972.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia**. 1ª ed., São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_. **A crise do Estado**. São Paulo: Nobel, 1992.

\_\_\_\_\_. “O real e o ciclo político”. *Folha de S. Paulo*, 19/06/1994.

\_\_\_\_\_. “O Consenso do atraso”. *Folha de S. Paulo*, 10/07/1994.

\_\_\_\_\_. “O fim do triunfalismo neoliberal”. *Folha de S. Paulo*, 17/07/1994.

\_\_\_\_\_. “Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M.; PRZERWORSKI, A. **Reformas Econômicas em democracia novas: Uma proposta social-democrata**. Tradução de Antônio S. Rocha, São Paulo: Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

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

\_\_\_\_\_. “Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado”. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (2005, 21-36).

\_\_\_\_\_. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (2005, 238-70).

\_\_\_\_\_. “Os primeiros passos da reforma Gerencial do estado de 1995”. Trabalho escrito para ser publicado em livro organizado por Maria Angela d’Incao sobre o governo Fernando Henrique Cardoso. Versão de 11 de setembro de 2008. Manuscrito digitalizado.



BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 7º edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **O processo de *Agenda-setting* na reforma da administração pública (1995-2002)**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar, 2006. (234 p.).

CARDOSO, Fernando Henrique e FALLETO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de interpretação sociológica. 7º Edição, Rio de Janeiro, LTC, 2000.

CARDOSO, F. H. **A social-democracia**: o que é, o que propõe para o Brasil. 1ª edição, São Paulo, 1990 (Documento elaborado pelo escritório político do senador Fernando Henrique Cardoso sob a coordenação de Eduardo Graeff).

\_\_\_\_\_. “Reforma do Estado”. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 7º edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.

CARDOSO, F. H. e SERRA, J. **Parlamentarismo no Brasil**: como, por que. 1ª edição São Paulo, agosto de 1991.

CARVALHO, Marcelo B. S. A. **A reforma do Estado no Brasil**. Universidade Estado de Campinas: 2002, manuscrito.

CASTELLS, Manuel. “*Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*”. Colóquio apresentado no Seminário "Sociedade e reforma do Estado", organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, São Paulo, 26-28 de março 1998. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/seges](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges).

COELHO, Rosely M. **Social-Democracia**: formas e reformas. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP e FEPESP, 2001.

*Constituição da República Federativa do Brasil*. 29º ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. (Volume 16 da Série “Biblioteca de Administração Pública”).

COSTA, Lúcia C. **A reforma do Estado no Brasil**: Uma crítica ao ajuste neoliberal. Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo: Doutorado em Serviço Social, 2000, manuscrito.

COSTA, Valeriano. “A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC”. In: ABRÚCIO e LOUREIRO (Orgs.), 2002, Parte 2, 9-56.

COUTINHO, N. “A democracia como valor universal”. Encontros com a Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, nº 9, março de 1979, p. 33-48.

COUTO, Cláudio Gonçalves. “A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil”. *Dados*, v. 41 n. 1, Rio de Janeiro, 1998.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso M. Paciornik, São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DIMENSTEIN, G. e SOUZA, J. **A história real**: trama de uma sucessão. 2º edição, São Paulo: Editora Ática, 1994.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

*Discurso de despedida do Senado Federal*: Filosofia e diretrizes do governo. BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social, Brasília, 1995.

DURAND, Maria R. Loureiro e AZEVEDO, Clóvis B (Orgs.). **Reforma do Estado no Brasil hoje**: limites e possibilidades. *Cadernos do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo*- FGV, volume I, agosto de 1995 (Série “Estudos de Administração Pública e Governo”).

ESPING-ANDERSEN, G. “O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial”. *Lua Nova*, n. 35, 1995, 73-111.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: Ensaio de interpretação sociológica. 3º edição, Editora Guanabara, 1981.

\_\_\_\_\_. “A percepção popular da Assembléia Nacional Constituinte”. *Folha de S. Paulo*, 11 de abril de 1988. Seção Opinião - Tendências/Debates, p. A-3.

FERREIRA, Jorge (Org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, pp. 321-377.

FIORI(a), J. L. “Os moedeiros falsos”. *Folha de S. Paulo*, 03/08/1994 (Cadernos Mais!).

FIORI(b), J. L. **Debate sobre o ponto crítico/consenso de Washington x apartheid social**. Rio de Janeiro, UERJ/IMS, 1994b (Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 90).

\_\_\_\_\_. **O Vôo da Coruja**: uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo, Editora Unesp, 1991.

\_\_\_\_\_. “Razão sem revolução?: *Teoria da ação comunicativa*, de Habermas”. In: \_\_\_\_\_. **Em defesa da sociologia**. Tradução de Roneide V. Majer e Klauss B. Gerhardt, São Paulo, Editora UNESP, 2001, 245-277.

JACCOUD, L. e ANDRADE, R. de C. (Org.). **Estrutura e organização do poder executivo**: Administração pública brasileira. Brasília: Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993, v. 2.

HABERMAS, Jürgen. “Problemas de legitimación en el Estado Moderno”. In: \_\_\_\_\_. **La reconstrucción del materialismo histórico**. Versión castellana de Jaime Nicolas Muniz y Ramón García Cotarelo. Madrid, Taurus, 1981.

\_\_\_\_\_. “Técnica e ciência enquanto ‘ideologia’”. In: **Benjamin, Adorno, Horkheimer, Habermas**: Textos escolhidos. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.48. 343 p. -- (Pensadores; v.48)

\_\_\_\_\_. **Teoria de la Acción Comunicativa**: Racionalidad de la acción y racionalización social. Versión castellana de Manuel Jimenez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, Tomo I.

\_\_\_\_\_. **A constelação pós-nacional**: ensaios políticos. Tradução de Márcio S. Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

IANNI, O. **O colapso do Populismo no Brasil**. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1988.

LAFER, Celso. FHC: o intelectual como político. *Novos Estudos*, CEBRAP, vol. 83, março 2009, pp. 39-63.

LAHUERTA, M. **Intelectuais e transição**: entre a política e a profissão. Tese de doutorado, São Paulo: FFLCH/USP, 1999.

LAMOUNIER, B. “Apontamentos sobre a questão democrática brasileira”. In: ROUQUIÉ, A., LAMOUNIER, B. e SCHVARZER, J. (Org.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985, pp. 104-40.

LAMOUNIER, B. (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Editora Sumaré e IDESP (Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo), 1990.

LAMOUNIER, B. (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP, 1991.

LAMOUNIER, B. "Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor". In: LAMOUNIER, B. (Org.), 1990, 13-34.

\_\_\_\_\_. "O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira". *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 6, n. 14, abr. 1992.

LIMA, Maria R. S. de e CHEIBUB, Z. Instituições e valores: as dimensões da democracia na visão da elite brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 31, pp. 83-110, 1996.

LINZ, J.J. e STEPAN, A. **A transição e consolidação da democracia: A experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Tradução de Patrícia de Queiroz C. Zimbres, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação de mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública, 1995, *manuscrito digitalizado*.

\_\_\_\_\_. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Rio de Janeiro: tese de doutorado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2003.

MARTINS(a), José de Souza. Sociologia e militância: entrevista com José de Souza Martins. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 31, set./dez. 1997, 137-187.

MARTINS(b), Luciano. **Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP; n.8)

MELO, M. A. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MOISÉS, J. A. **Os brasileiros e a democracia: Bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. São Paulo, Ática, 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Um Estado para a sociedade civil:** Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. *Ciências Sociais Unisinos*, Volume 43, número 1, páginas 46-56, janeiro/abril 2007a.

\_\_\_\_\_. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. In: CHAUI, Marilena e NOGUEIRA, Marco Aurélio. O pensamento político e a redemocratização do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, 71: 173-228, 2007b.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editora; Brasília, ENAP, 1997.

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, págs. 139-147.

OSBORNE, David; GLAEBER, Ted. **Reinventando o governo:** Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio F.G. Bath e Ewandro M. Júnior, 2º edição, Brasília, MH Comunicação, 1994.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988:** Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

*Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.* Brasil: Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

PÓ, Marcos Vinicius e ABRUCIO, Fernando Luiz. “Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças”. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 40(4): 679-98, Jul . /Ago. 2006.

**Reforma Administrativa:** Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 e Legislação Complementar. São Paulo: Editora Atlas, 1975, vol. 3, (Manuais de Legislação Atlas).

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SADEK, M. T. “A justiça eleitoral no processo de redemocratização”. In: LAMOUNIER, B. (Org.), 1990, 153-76.

SALLUM JR., B. **Labirintos**: Dos gerais à Nova República. São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *RBCS –Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº. 52 junho/2003, pp. 35 -55.

SALLUM JR., B. e KUGELMAS, E. “O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80”. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 5, n. 13, dez. 1991.

SANTOS, W.G dos. “Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã parálítico ao Estado de natureza”. *Estudos Avançados*, vol. 7, n. 17, pp. 101-116, 1993.

\_\_\_\_\_. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARDENBERG, Carlos Alberto. **Aventura e Agonia**: nos bastidores do plano cruzado. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961. Parte IV “Socialismo e Democracia”, pp. 287-366.

SINGER, P. I. **Repartição da renda**: pobres e ricos sob o regime militar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.

SINGER, A. “Collor na periferia: a volta por cima do populismo?”. In: LAMOUNIER, B. (Org.), 1990, 136-52.

SOLA, L. “O dragão enfrenta o santo”. In: FIORI, J. L. **Debate sobre o ponto crítico/consenso de Washington x apartheid social**. Rio de Janeiro, UERJ/IMS, 1994 (Série Estudos em Saúde Coletiva, n. 90). Originalmente publica em Folha de S.P., Caderno **Mais!** De 24 de julho de 1994.

SOUZA, Celina. “Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 513 a 560.

SOUZA, Antonio Ricardo de; e ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. “O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002)”. *Revista do Serviço Público*, Ano 54, nº 2, Abr-Jun, 2003, 61-98.

SOUZA, A. e LAMOUNIER, B. “A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira”. In: LAMOUNIER, B. (Org.), 1990, 81-102.

VASCONCELLOS, G. F. **O príncipe da moeda**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1997.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Idéias do poder: dependência e globalização em F. H. Cardoso. *Estudos Avançados*, 13 (37), 1999, 225-247.

VIANNA, L. W. **A transição**: da Constituinte à sucessão presidencial. Rio de Janeiro, Editora Revan, 1989, “Série Pensamento Brasileiro”.

WEFFORT, F. C. “El Populismo”. In: FURTADO, C. [et. alli]. **Brasil hoy**. México: Siglo XXI Editores, 1968.

\_\_\_\_\_. Incertezas da transição na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 16, março de 1989, pp. 5-54.

### **Jornal consultado**

*Folha de S. Paulo*, Arquivos on-line da Folha de S.P., disponíveis em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/arquivos/>. Foram consultadas as edições do período entre maio de 1994 e dezembro de 1995.

## Anexo I

### Cronologia sobre a reforma gerencial de 1995<sup>57</sup>

**Fonte de dados:** Arquivos on-line da Folha de S.P.

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/arquivos/>

**Palavra-chave:** “Bresser-Pereira” - 425 ocorrências.

Data do recolhimento do material: ao longo do segundo semestre de 2006.

Esta cronologia expõe os acontecimentos, declarações e decisões mais importantes que ocorreram entre o período imediatamente anterior à criação e durante o primeiro ano de existência do Ministério da Administração e Reforma do Estado, daqui em diante “MARE” ou “Secretaria da administração federal”, entre meados de 1994 e todo o ano de 1995. O critério básico de seleção do material foi o de sua relevância ou não em relação à implantação da reforma gerencial proposta pelo MARE. Levou-se em consideração posicionamentos do ministro Bresser-Pereira, ocupante da pasta, que repercutiram na imprensa por meio de suas declarações, entrevistas, artigos de sua autoria etc. Também foi levado em consideração tomadas de posição e opiniões referentes à implantação da reforma, como do então presidente Fernando Henrique Cardoso, de outros ministros, congressistas, especialistas, jornalistas, sindicalistas entre outros. Esta reconstituição factual tem por objetivo reconstituir, através do olhar da imprensa, é claro, o clima no qual transcorreu o processo de construção da proposta reforma.

#### 1994

**29 e 30/11/1994 [FSP]**<sup>58</sup> – Bresser aparece na lista dos cotados para a secretaria da fazenda de São Paulo.

**06/12/94 [FSP]** – “Na Fiesp, o nome dado como certo para o Ministério da Indústria e Comércio é o do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira”.

**20/12/94 [FSP]** – FHC reúne-se com Bresser e com Rubens Barbosa, ambos cotados para o Itamaraty. Não houve nenhum anúncio oficial mas a imprensa já considera Bresser como ministro das relações exteriores.

**21/12/94 [FSP]** – “Diplomatas se opõe à indicação de Bresser”. Esperava-se a indicação de um diplomata de carreira e o nome do embaixador brasileira na ONU, Luiz F. Lampréia, estava em alta cotação. “Os protestos são feitos à moda do Itamaraty, uma Casa onde as divergências não ultrapassam o nível do porão”. (...) “Diplomatas e políticos ficaram com a impressão de que o convite a Bresser foi uma espécie de prêmio pelo papel que desempenhou na campanha. Ele foi tesoureiro oficial do PSDB, um posto considerado espinhoso”.

**22/12/94 [FSP]** – “FHC recua e põe Bresser na SAF”. (...) “Em telefonema a Bresser, FHC afirmou ter sofrido pressões para tirá-lo do cargo. A amigos, Bresser disse haver enfrentado restrição do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e do senador eleito Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA)”. L. F. Lampréia vai para o Itamaraty.

<sup>57</sup> A cronologia inicia-se em fins de 1994 para dar uma visão um pouco mais ampla da criação do MARE e da elaboração da proposta de reforma da administração pública.

<sup>58</sup> Jornal Folha de S. P. Tudo o que aparecer sob aspas será citação direta do jornal, caso contrário o autor da frase será indicado.



“Luiz Carlos Bresser Pereira perdeu o posto de chanceler por volta de 23h de terça-feira, quando recebeu um telefonema de Fernando Henrique Cardoso. Bresser estava em São Paulo. Recebeu a ligação em casa. Falando de Brasília, o presidente eleito lhe disse que estava recebendo muitas pressões contra sua indicação para o Itamaraty. Fernando Henrique omitiu os nomes dos opositores de seu aliado. Apenas disse a Bresser que não tinha como desconsiderar as pressões. Teria de recuar na escolha. Consultou-o sobre a possibilidade de ocupar o posto de secretário de Administração do novo governo. Embora desejasse muito o Itamaraty, Bresser assentiu”. (...)

“A Folha apurou que Fernando Henrique ficou impressionado com a má recepção do nome de Bresser no Itamaraty. Como ex-chanceler, não lhe agradava a idéia de levar insatisfação à Casa. A forte reação abalou sua convicção da véspera. Disse aos auxiliares que estava decidido a premiar Bresser, tesoureiro oficial de sua campanha com um posto na esfera federal. Bresser desejava muito o Itamaraty. Havia conversado com o presidente também sobre o setor de administração pública, mas de forma periférica (...). Bresser foi chanceler por pouco mais de 24h”.

**23/12/94 [FSP]** – ACM afirma que não influenciou na decisão do presidente FHC de voltar atrás na escolha de Bresser para o Itamaraty e disse não ter nada de pessoal contra o novo ministro. Bresser, por sua vez, afirma que não havia acusado ACM de ter influenciado na decisão de FHC, mas que apenas havia comentado uma notícia da Folha de S. P.

**24/12/94 [FSP]** – Logo em seu primeiro dia de trabalho, Bresser terá que enfrentar um problema criado por ele mesmo, quando era ministro da fazenda. “Na sua posse, a Associação dos Funcionários Públicos Federais faz manifestação para pedir reposição de perdas salariais durante o Plano Bresser”.

**26/12/94 [FSP]** – “Herança administrativa: Bresser Pereira herdará vários problemas de seu antecessor, [general] Romildo Canhim. Entre eles, a terceira fase da isonomia salarial, a montagem de um plano de carreira e a criação de um novo plano de seguridade para os servidores”.

## **JANEIRO/95**

**02/01/95 [FSP]** - A SAF (Secretaria de Administração Federal) transforma-se, por decreto presidencial, em Secretaria de Administração Federal e Reforma do Estado, ganhando status de ministério sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira.

**03/01/95 [FSP]** - anúncio das metas de cada ministro, sendo que as de Bresser na Administração Federal foram: 1) Flexibilização da estabilidade dos servidores públicos 2) Rever a política de admissão de servidores restrita aos concursos públicos 3) Transformação de universidades, escolas, museus e hospitais ligados ao governo em entidades não-governamentais e fundações 4) Criação de “uma carreira de altos administradores públicos, com formação em nível de pós-graduação, efetivamente bem pagos”

**4/5/01/95 [FSP]**- Adib Jatene, ministro da Saúde naquela época, declara publicamente seu desacordo em relação à proposta do ministro da Administração Federal, Bresser-Pereira, de acabar com a estabilidade dos funcionários públicos, o que gera grande repercussão na imprensa, já que com menos de uma semana de governo FHC é obrigado a enfrentar e ter que resolver atritos entre os membros do alto escalão de seu governo.

**26/01/95 [FSP]** - O presidente FHC, juntamente com outros ministros de seu governo, decide incluir o fim da estabilidade dos funcionários públicos entre as propostas de emendas constitucionais que o governo pretendia encaminhar ao Congresso no mês seguinte. A idéia era

incluir entre as possíveis causas já existentes de demissão de funcionários públicos, como, por exemplo, a falta grave, outros motivos como excesso de servidores e mau desempenho.

28/01/95 [FSP] - O governo se vê obrigado a negociar com o próprio partido do presidente (PSDB) pois alguns de seus membros não estavam tão dispostos a apoiar integralmente propostas como o fim de alguns monopólios estatais, a reforma da Previdência, o fim da estabilidade do funcionalismo público sob a alegação de que estas duas últimas medidas não constavam no programado partido.

28/01/95 [FSP] - Bresser declara-se favorável ao fim da isonomia salarial entre os três poderes e da aposentadoria integral do funcionalismo público.

27/01 - 01/02/95- Palestras de alguns ministros à parlamentares da base aliada do governo (PSDB, PMDB, PFL, PTB, PP e PL) com o intuito de esclarecer as várias propostas de emendas constitucionais referentes a cada setor.

## FEVEREIRO/95

02/02/95 [FSP] – Bresser discute com representantes do funcionalismo público o aumento dos salários destes. O ministro também se manifestou favoravelmente ao direito de greve mas disse que estas deveriam ser tratadas como no setor privado, que não paga pelos dias parados.

02/02/95 [FSP] – Bresser levará proposta de restringir os cargos de DAS 1, 2 e 3 a funcionários públicos de carreira. O intuito é estimular e reduzir apadrinhamento político.

08/02/95 [FSP] – PT entra com mandado de segurança coletivo contra os ministros Malan e Bresser por causa do reajuste salarial dado aos servidores públicos.

11/02/95 [FSP] – Bresser é recebido com mini-protesto no Paraná. Cerca de 15 servidores protestaram contra conseqüências do plano econômico por ele lançado quando era ministro da fazenda. Na palestra que fez, Bresser afirmou que somente será mantida a estabilidade de carreiras que não existem na iniciativa privada, como militar e juizes.

15/02/95 [FSP] – Bresser faz intervenção não programada na reunião do governo com centrais sindicais. Ele afirmou que "Eu acho que estão todos loucos" ao defenderem a aposentadoria por tempo de serviço, que o governo quer extinguir. Ele disse que a aposentadoria por tempo de serviço beneficia a classe média e não o trabalhador.

15/02/95 [FSP] – Ministros modificam a apresentação das propostas de reformas constitucionais. A sexta palestra realizada por Jobim, Malan, Serra, Bresser e Stephanes para explicar as reformas dirigiu-se a uma platéia de líderes sindicais. As outras cinco palestras já realizadas haviam sido para parlamentares da base aliada e para empresários.

19/02/95 [FSP] – Artigo de Bresser, “Cidadania e reforma”, onde afirma que a reforma da previdência é fundamental para o saneamento das contas públicas. Neste artigo procura descrever e justificar a entrada da proposta de reforma administrativa na agenda do governo. Ele afirma que já havia um debate nacional sobre a o “nacionalismo estatizante” contido na Constituição, mas que “Não estava claro, entretanto, a importância e urgência de se discutirem os temas específicos da administração pública, particularmente problemas da aposentadoria integral dos funcionários, do regime jurídico único e da estabilidade. Por isso, quando coloquei o problema em debate ao nível nacional, a reação inicial foi de surpresa de quase todos e de irritação dos que se sentiram atingidos”. Diz ainda que, à medida em que teve espaço na imprensa para “esclarecer as propostas”, foi recebendo um apoio crescente por parte de amigos e conhecidos, por parte de jornalistas, congressistas, governadores, prefeitos, inclusive do PT. Cita também pesquisa realizada em SP, na qual a maioria dos entrevistados se colocou favorável à

flexibilização da estabilidade do funcionalismo público. Finalmente, a importância da reforma administrativa foi reconhecida pelo próprio presidente, que inclui o tema nas palestras realizadas a parlamentares e líderes sindicais e também na primeira leva de propostas de emendas constitucionais. Por fim, afirma que foi a indignação dos cidadãos em geral perante os privilégios corporativistas do funcionalismo público e a ineficiência do serviço público “que colocou o tema da administração pública na agenda da reforma constitucional”.

19/02/95 [FSP] - Decisão de incluir a reforma do regime jurídico único entre as propostas de emendas constitucionais que seriam enviadas ao congresso. Entre estas estavam a reforma tributária, a da Previdência e a da ordem econômica.

21/02/95 [FSP] - Bresser defende uma proposta de mudança no Estatuto do Servidor Público com o intuito de por fim à isonomia salarial entre os três poderes e facilitar, por exemplo, a demissão por justa causa de servidores públicos, como ocorre na iniciativa privada. O objetivo básico era enxugar a folha de pagamentos do governo e impedir ou dificultar novos aumentos de salários decorrentes da aplicação da isonomia.

22/02/95 [FSP] - Outra emenda constitucional é proposta no âmbito da reforma administrativa: a de se reservar 10% das vagas dos concursos públicos a funcionários públicos (“concurso interno”) com o intuito de aproveitar os quadros que já têm experiência e como oportunidade de promoção para aqueles que a desejam.

### MARÇO/95

03/03/95 [FSP] - Após um encontro com o ministro Bresser Pereira, o então governador de São Paulo, Mário Covas, declara seu apoio à proposta de emenda constitucional que modificaria o capítulo relativo à administração pública e compromete-se a angariar o apoio de deputados e outros governadores para estas propostas. A possibilidade de demissão de funcionários por motivos de excesso de quadros agradou o governador.

06/03/95 [FSP] - “As declarações soltas do ministro da Administração, Luiz Carlos Bresser Pereira, estão produzindo uma enorme corrida nas universidades, de professores solicitando aposentadoria”

08/03/95 [FSP] - Deputados do PSDB reclamam da falta de argumentos mais sólidos para a defesa das propostas de emendas constitucionais. As justificativas seriam genéricas demais e, para alguns deputados, o ministro Bresser Pereira estava falando demais, provocando polêmicas em excesso e sem necessidade.

10/03/95 [FSP] - Miguel Reale Júnior, secretário de administração pública de São Paulo, afirma, discordando do ministro da mesma pasta na esfera federal, Bresser Pereira, que “se o governo punisse os servidores públicos faltosos, não precisaria propor tantas mudanças para o funcionalismo. Segundo ele, para isso precisaria haver vontade política.”

11/03/95 [FSP] - “O ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, defendeu ontem a transformação das universidades e hospitais federais em organizações semelhantes às entidades privadas sem fins lucrativos. (...) Indagado se isso não acabaria com o ensino gratuito, o ministro afirmou que não vê razão para todas as vagas serem gratuitas. Nas universidades, segundo ele, 70% das vagas poderiam ser ‘pagas. ‘Essas universidades são as melhores e os pobres hoje estudam nas privadas’, afirmou”.

12/03/95 [FSP] - Em entrevista por telefone à Folha, David Osborne, autor do livro “Reinventando o Governo” (juntamente com Ted Gaebler) e assessor do então presidente dos EUA Bill Clinton na reforma do Estado deste país, dá sugestões para a reforma do Estado no Brasil. Ao ser perguntado sobre que medida poderia ser tomada de modo mais imediato respondeu: “Desregulamentar tudo o que for possível e estabelecer metas e cobranças para

resultados.” Além disso, uma medida fundamental no processo de reforma do Estado é expor as estatais ao mercado. "A competição faz maravilhas", declarou na entrevista. O ministro Bresser Pereira era um defensor ardoroso de suas idéias, que formaram o núcleo da proposta de reforma gerencial da gestão pública defendido pelo MARE.

15/03/95 [FSP] - David Osborne chega ao país para encontrar-se com ministros responsáveis pela reforma do Estado no Brasil enquanto o ministro Bresser Pereira revela sua pretensão de contratá-lo como consultor do governo brasileiro através do BID ou do governo norte-americano, com o qual haveria a possibilidade de se firmar um acordo de cooperação técnica.

16/03/95 [FSP] - Bresser conseguiu a quase unanimidade dos deputados dos mais diversos partidos contra sua sugestão de o governo brasileiro ter um assessor estrangeiro pago pelo governo norte-americano ou por alguma instituição multilateral estrangeira. “Nós, que estamos aqui, não conhecemos direito a máquina, imagina o americano”, disse um deputado. Além disso, houve quem alegasse ser inconstitucional essa proposta.

16/03/95 [FSP] - Bresser defende a redução da quantidade de cargos de confiança ligados à Presidência da República, que atingiriam a soma de 57 mil cargos.

22/03/95 [FSP] - Técnicos do MARE estudam uma forma mais adequada de conter e reduzir os pedidos de reposição das perdas dos salários dos servidores atingidos pelos sucessivos planos econômicos e, conseqüentemente, cortar o mais possível os gastos decorrentes dessas ações judiciais vitoriosas. A estratégia básica seria a de melhorar a contestação por parte do governo, quer dizer, melhorar sua argumentação jurídica.

23/03/95 [FSP] - Bresser responde às críticas que sofreu por sugerir a assessoria de David Osbrne dizendo que o que pretendia não era entregar o ministério ou o processo de reforma do Estado brasileiro a um estrangeiro, e sim que ele fizesse um diagnóstico sobre a situação do país com relação à administração pública e depois apresentasse os resultados em seminários para os membros do governo. Ressaltou ainda que a reforma do Estado é um projeto da sociedade brasileira como um todo e não do governo ou do MARE. Este, segundo ele, dará apenas uma pequena contribuição.

27/03/95 [FSP] - A proposta de fim da estabilidade do funcionário público bem como o fim da isonomia salarial tornam-se cada vez mais polêmicas juntamente com a reforma tributária. Os partidos, inclusive o do governo, o PSDB, estavam divididos com relação a essas propostas de reforma vindas do governo.

29/03/95 [FSP] - Defesa do novo método de avaliação do ensino superior no Brasil comparando-o ao ensino superior norte-americano, no qual as universidades são “instituições públicas não-estatais” cujos segredos do sucesso são: 1) “total autonomia financeira e a completa flexibilidade administrativa das universidades, que são todas instituições públicas não-estatais”; 2) “competição”, que propicia um controle por resultados (*a posteriori*) e não por “rígidos processos de controle” *a priori*.

#### ABRIL/95

08/04/95 [FSP] - Tendo em vista que “A sede do ministério [*da Administração e Reforma do Estado*] é alvo de pelo menos um protesto de servidores por semana”, o ministro Bresser decidiu solicitar o desarmamento dos seguranças do prédio do ministério. Tal decisão repercutiu muito bem na imprensa.

08/04/95 [FSP] - Apresentada a proposta de fim do direito de greve para os servidores das “carreiras típicas” (fiscais da Receita, Previdência e Trabalho e delegados da polícia federal), que, por outro lado, permaneceriam com “privilégios como estabilidade no emprego, salários

superiores à média do funcionalismo e oportunidade de treinamentos”. Em contrapartida, os demais servidores perderiam o direito de estabilidade mantendo, porém, o direito de greve.

28/04/95 [FSP] - Bresser teve que andar a pé 1 km até seu escritório no MARE, devido a protestos que ocorriam em frente ao prédio do ministério.

#### MAIO/95

11/05/95 [FSP] - o sociólogo Luciano Martins afirma que o corporativismo dos sindicatos seria um dos principais entraves à reforma do Estado proposta pelo governo FHC, em seminário organizado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos. Bresser, que estava presente, afirmou que “o decreto que pune grevistas da administração pública foi um recurso usado pelo governo para inibir a prática corporativista no funcionalismo”.

17/05/95 [FSP] - em almoço dedicado à Roberto Marinho, Bresser fala sobre a emenda constitucional que prevê flexibilização da estabilidade do servidor, planejada para ser enviada em Julho de 1995 ao Congresso.

22/05/95 [FSP] - Artigo de Bresser, “As organizações sociais”, apresentando e defendendo a figura jurídica das “organizações sociais”.

30/05/95 [FSP] - Diante das resistências no Congresso, Bresser resolve mudar sua estratégia. Ao invés de tentar convencer os congressistas a aprovarem de uma só vez as emendas da reforma administrativa, vai buscar o apoio dos governadores para que estes ajudem a convencer os congressistas e, além disso, “fatiará” a proposta de emendas: 1) uma tratará da polêmica flexibilização da estabilidade; 2) outra trataria da remuneração do servidor, sendo que o “governo defende que qualquer aumento dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) teria de ser feito através de projeto de lei”; 3) uma terceira trataria da “questão do regime jurídico único para os servidores. O governo defende que os regimes jurídicos sejam diversificados e definidos em lei complementar; 4) uma quarta emenda, que talvez seja juntada à terceira a fim de formarem uma só proposta, é a que traz “alterações nas regras gerais da administração pública”.

#### JUNHO/95

05/06/95 [FSP] - Entrevista com David Hunt, ministro da reforma administrativa no Reino Unido, que veio ao Brasil, a convite de Bresser, para falar sobre a reforma que está sendo empreendida em seu país, em especial sobre o “Estatuto da Cidadania”, documento que “define padrões de serviços públicos que o cidadão tem o direito de esperar e exigir”. Discorrendo sobre os resultados já alcançados em seu país, Hunt ressalta as privatizações, que levaram a uma redução de gastos por parte do governo e transferência de 1 milhão de trabalhadores do setor público para a iniciativa privada.

12/06/95 [FSP] - A deputada Maria Laura Sales Pinheiro (PT-DF) critica a proposta de fim da estabilidade do servidor público.

12/06/95 [FSP] - Entrevista do ministro Bresser-Pereira. Afirma que o regime jurídico único “é um desastre para o país” e que, em ordem de prioridade, as emendas constitucionais constituintes da proposta de reforma administrativa do Estado, que pretendia enviar ao Congresso, eram: 1) a da “descentralização, vai devolver a autonomia a essas entidades [*autarquias e fundações*] e permitir que adotem sistema de administração por objetivos”; 2) a que “flexibiliza a estabilidade do servidor público”; 3) a terceira “trata das remunerações dos servidores dos três poderes. Qualquer aumento de salários no âmbito do Executivo, Legislativo ou Judiciário passaria a ser definido em projeto de lei, o que daria margem a uma maior isonomia de salários entre funcionários públicos”. Bresser considera a primeira emenda a mais importante, mas espera encontrar mais oposição na segunda. Mas afirma que já obteve apoio de boa parte dos

governadores e de muitos prefeitos. Além disso, Bresser afirmou que um “aumento da eficiência do aparelho do Estado é fundamental” para que o aumento moderado esperado da carga tributária tenha realmente efeitos positivos sobre a cobertura e qualidade na prestação de serviços públicos.

12/06/95 [FSP] - Decreto do Ministério da Administração que previa uma jornada de trabalho semanal de 40hs esbarra em um problema técnico: “não há, na maioria das repartições federais, um sistema eficiente para controlar o horário dos servidores”.

12/06/95 [FSP] - “O ministro Bresser Pereira está convicto de que a reforma administrativa passa fácil no Congresso. Aposta no apoio da opinião pública e na ajuda dos governadores e prefeitos, também às voltas com excesso de funcionários”.

17/06/95 [FSP] - Bresser discute com cinco especialistas britânicos o processo de reforma no Reino Unido, na FGV do Rio.

20/06/95 [FSP] - O presidente Fernando H. Cardoso afirmou que “a principal dificuldade do governo na reforma constitucional é a área administrativa”, o contrário do que havia dito o ministro Bresser alguns dias antes (12/06/95), para quem não haveria grandes dificuldades de aprovação da emenda no Congresso. A dificuldade, para o presidente, estaria na oposição dos grupos de interesses. Em outra ocasião, em uma reunião organizada por Bolívar Lamounier, o presidente FHC solicitou a “participação de intelectuais, artistas e economistas em debates sobre as mudanças que pretende promover no país”.

20/06/95 [FSP] - Entregue ao presidente “O projeto de Bresser [*que*] transforma hospitais, universidades e entidades culturais (ou de pesquisa) em instituições regidas pelo direito privado, mas sem fins lucrativos”.

22/06/95 [FSP] - Bresser estaria finalizando o projeto que daria às universidades total autonomia. “Pelo projeto, as universidades serão geridas por um conselho, com participação do governo, podendo obter recursos no mercado”. Apesar das mudanças, contudo, as universidades continuariam a receber verbas governamentais, que seriam administradas com maior autonomia. O projeto não é vinculativo, ou seja, as universidades não seriam obrigadas a adotar o novo sistema, mas a expectativa era que todas o adotassem. O propósito é estender o modelo a museus e hospitais, também de forma facultativa. Ele deverá ser enviado ao Congresso em agosto.

22/06/95 [FSP] - Bresser anuncia a criação de um conselho federal para discutir a reforma do Estado, “nos moldes do programa Comunidade Solidária, responsável pela atuação governamental na área social”, e que contará com a participação de 12 representantes da sociedade civil. O anúncio foi feito na solenidade de criação da Câmara de Reforma do Estado, que, ao contrário do conselho, conta apenas com representantes do governo, como os ministros do Planejamento, da Fazenda, da Casa Civil, do Trabalho e o secretário-geral da Presidência. Para Bresser, o apoio desses ministros é importante porque “são os que manejam as verbas federais e, além disso, têm o poder de transformar os debates em ação governamental”. A idéia é tornar, de fato, a reforma do Estado uma prioridade compartilhada por todo o governo.

23/06/95 [FSP] - A Andes (representantes dos professores das IES) e a Andifes (representantes dos reitores) manifestaram seu estranhamento com relação ao fato de a proposta de autonomia universitária ter sido apresentada pelo ministro da administração e não pelo ministro da educação. Para essas entidades, a reforma deve ser discutida no âmbito do MEC. Além disso, a Andes e a Andifes acusam a proposta de ser uma tentativa de privatização do ensino superior.

23/06/95 [FSP] - Entrevista de Bresser. Para Bresser, o “professor não precisa ser funcionário público”, como diz o título da reportagem. Com relação às universidades, Bresser afirma: “Pública sim, estatal não”, dizendo que a educação não deve dar lucro mas também não precisa ser estatal. Disse que a proposta não foi incluída na LDB, que estava em tramitação no Senado,

porque o projeto serve não somente para as universidades, mas também para outros órgãos públicos.

27/06/95 [FSP] - “o ministro Bresser Pereira vai fazer uma rodada gastronômica com as lideranças partidárias. O objetivo é explicar o projeto de reforma administrativa do governo”.

### **JULHO/95**

01/07/95 [FSP] - Segundo C. A. Sarndenberg, a inclusão da reforma administrativa na agenda imediata do governo foi devido, em grande parte, à atuação do ministro Bresser “preparando um bom projeto e convencendo o presidente Fernando Henrique Cardoso e lideranças políticas de sua viabilidade”.

04/07/95 [FSP] - A Câmara de Reforma do Estado se reuniu pela primeira vez para discutir a proposta de reforma administrativa. Bresser afirmou que a CF/88 representou um retrocesso, uma “reburocratização” irracional. “O ministro disse que a reforma administrativa é apenas parte da reforma do Estado”.

07/07/95 [FSP] - O ministro Bresser declarou que uma lei complementar vai estabelecer o perfil (ou seja, critério objetivos) dos funcionários públicos que poderão ser demitidos de acordo com novos critérios propostos (excesso de pessoal e insuficiência de desempenho). O objetivo é evitar demissões políticas.

07/07/95 [FSP] - Hilbert David Sousa, coordenador da Federação dos Trabalhadores das Universidades Brasileiras \_Fasubra/Sindical, critica as propostas para a educação do MARE.

08/07/95 [FSP] - MEC apresenta um proposta de autonomia universitária diferente da do ministro Bresser. Representante do MEC afirmou que as universidades podem não querer adotar o novo modelo de Bresser por temer posteriores reduções de verbas. 09/07/95 [FSP] - Governo conclui hoje a proposta de reforma administrativa. Através dela, seria extinto o regime jurídico único. Para fixar os novos critérios de demissão, “haverá lei complementar, que regula a Constituição e é de categoria superior à legislação comum”.

11/07/95 [FSP] - Governo decide enviar ao Congresso, em agosto, as emendas referentes à proibição de greve nas “carreiras típicas” de Estado e a que restringe a proibição de estrangeiros de ocuparem cargos públicos somente a tais “carreiras típicas”. Com relação às demissões de funcionários públicos que as emendas poderão provocar, Bresser não foi conclusivo, disse que as decisões a esse respeito por parte de estados e municípios não é de sua alçada e, com relação a funcionários federais, foi vago, dizendo primeiro que poderiam ser numerosas mas, depois, disse também que poderá não haver muitas demissões.

13/07/95 [FSP] - Bresser afirmou que as demissões deveriam ser práticas. Entre os critérios para demissão por excesso de quadros, citou tempo de serviço e idade. “Questionado se não seria uma injustiça, por exemplo, um jovem funcionário ser demitido, embora eficiente, Bresser disse ‘que ninguém sabe exatamente o que é justo ou injusto. Temos que saber o que é possível, prático, razoável, moralmente correto’.”

15/07/95 [FSP] - Governo prevê envio do projeto sobre as “organizações sociais” ao Congresso dentro de 60 dias.

16/07/95 [FSP] - “Como parte da reforma administrativa, Bresser vai criar um ‘laboratório de governo’. Quatro órgãos foram escolhidos para fazer novas experiências de gestão na administração pública: Ibama, FAE, Inpi e Inmetro.”

18/07/95 [FSP] - “Líderes tucanos temem que Bresser Pereira centralize demais a discussão da reforma administrativa na estabilidade do funcionalismo. Açam que o tema é politicamente difícil e pode complicar a aprovação de outros pontos.”

19/07/95 [FSP] - Bresser pretende incluir na proposta de reforma um limite de idade para admissão de funcionário público. Como a Constituição proíbe discriminação por raça, sexo e idade, a medida terá que ser incluída na proposta de emenda constitucional.

20/07/95 [FSP] - Bresser declarou que o “governo não vai negociar com o Congresso Nacional a emenda constitucional da reforma administrativa”. Ao invés disso, o ministro da administração pretende discutir a proposta de reforma com as lideranças de cada partido da base aliada e também com alguns partidos da oposição. “Na opinião de Bresser, a reforma ‘vai passar com bem mais facilidade que se esperava’”.

21/07/95 [FSP] - Representantes Fórum Permanente das Carreiras e Categorias Típicas de Estado se reúnem com Bresser para discutir o fim do direito de greve. Eles se posicionaram contra a medida.

22/07/95 [FSP] - A secretária-executiva do MARE, Cláudia Costin, “voltou a frisar que o governo federal não pretende demitir servidores. ‘Ao contrário, a meta é empregar 20 mil novos funcionários até o final do governo, principalmente nas áreas de fiscalização e gerenciamento’”, disse C. Costin.

22/07/95 [FSP] - “A proposta de emenda constitucional sobre a reforma do Estado [*que começou a ser redigida em janeiro*] já está na sua 58ª versão”. (...) “Ao todo, a proposta de emenda propõe a alteração, adição ou supressão de 19 artigos da Constituição”.

28/07/95 [FSP] - O presidente da Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), Antonio Diomário Queiroz, mais uma vez criticou a proposta de autonomia universitária de Bresser.

#### AGOSTO/95

01/08/95 [FSP] - Bresser quer mudanças na Lei de Licitação.

04/08/95 [FSP] - O ministro Bresser muda de opinião e decide pela preservação do direito à greve para os funcionários das “carreiras típicas” de Estado que, contudo, pela nova proposta, poderão perder a estabilidade.

08/08/95 [FSP] - “A bancada do PMDB na Câmara reúne-se hoje com o ministro Bresser Pereira para discutir a sua proposta de reforma administrativa, que irá em breve para o Congresso. A estabilidade do funcionalismo deve ser o tema quente.”

09/08/95 [FSP] - PMDB critica proposta de reforma administrativa e propõe duas mudanças: 1) “permanência do termo ‘isonomia’ (salários iguais para quem exerce função semelhante no poder público) extinto na emenda do governo”; 2) “tornar mais claro o direito de ‘ampla defesa’ para o servidor em processo de demissão”. Bresser aceitou as alterações.

13/08/95 [FSP] – Artigo de Bresser, “O público não-estatal”, no qual defende o projeto das “organizações sociais”, que seriam um tipo especial de organização pública não-estatal, e cujos objetivos principais seriam dar maior autonomia e responsabilidade pela prestação de serviços públicos a algumas entidades, como as universidades. As “organizações sociais” seriam norteadas por princípios como: “maior parceria com a sociedade” e “controle social direto por meio dos conselhos de administração”.

14/08/95 [FSP] – Reitores das IES federais criticam a proposta de autonomia universitária de Bresser.

15/08/95 [FSP] – Entre a proposta de J. Serra de fazer um grande “enxugamento” na máquina administrativa do governo federal (extinguindo órgãos e demitindo funcionários) e a de Bresser, de concentrar a reforma administrativa na estabilidade e remuneração do funcionalismo, o presidente FHC decidiu-se pela proposta de Bresser. “Venceu a idéia de fazer a reestruturação da máquina administrativa caso a caso, ao longo de todo o governo FHC. Na avaliação do



presidente e dos seus líderes no Congresso, uma reforma global não seria aprovada no Congresso”. A proposta de Serra poderia dificultar a aprovação, no Congresso, de outras reformas importantes para o governo, além de atrair a oposição de governadores. “FHC está coordenando pessoalmente a reforma administrativa e gerencia as divergências entre os ministros. É a forma de FHC de tentar reduzir atritos no governo”.

16/08/95 [FSP] – Bresser afirma estar estudando forma de limitar cargos de comissão, os DAS, e restringi-los a funcionários públicos de carreira.

23/08/95 [FSP] – Bresser assinará portaria que visa a “eliminar o trânsito de funcionários públicos para a iniciativa privada e vice-versa. A portaria deve criar uma espécie de ‘executivos de governo’”, inicialmente por concurso público e depois pela oferta de cursos por parte de órgãos da administração federal a pretendentes de cargos de alto escalão.

24/08/95 [FSP] – Congresso recebe proposta de emendas constitucionais sobre a administração pública. As propostas incluem a flexibilização da estabilidade dos servidores e o fim do regime jurídico único, sendo que parte do funcionalismo poderá ser regido pela CLT. A CUT organizou protesto contra essas propostas na esplanada dos ministérios.

31/08/95 [FSP] – Bresser usará lei aprovada pelo Congresso, que limita a 60% do orçamento os gastos dos estados com folha de pagamento. Segundo Bresser, o cumprimento desta lei implicará demissões, mas a lei não estabelece mecanismos para tanto. Daí, segundo o governo, a importância da flexibilização da estabilidade do funcionalismo.

#### SETEMBRO/95

01/09/95 [FSP] - Café da manhã de Bresser com bancada do PRP e do PP.

04/09/95 [FSP] - Bresser afirma que “reforma administrativa proposta pelo governo vai ampliar as defesas do Estado brasileiro frente influências ‘negativas’ do setor privado”.

06/09/95 [FSP] - A bancada do PSDB manifestou sua preocupação ao ministro Bresser com o dispositivo de demissão por excesso de quadros. O temor é que haja demissões em massa nos estados e municípios. O ministro respondeu dizendo que uma lei complementar estabelecerá os critérios em tais casos de demissão.

12/09/95 [FSP] – Em reunião com 19 secretários estaduais de administração, Bresser pediu que não se desse muita ênfase à quebra da estabilidade e às demissões, mas que procurassem “mostrar a valorização do funcionário com a aprovação da reforma”. 23/09/95 [FSP] - Em palestra para intelectuais no Instituto Fendinad Braudel, Bresser critica os tribunais de contas, que não estariam cumprindo bem sua missão de fiscalização, e os altos salários do judiciário. Mais uma vez ressalta que a proposta de reforma administrativa, apesar das pressões no Congresso, conta com forte apoio de prefeitos e governadores.

23/09/95 [FSP] – Em palestra para executivos financeiros, Gustavo Loyola, presidente do BC, afirmou que para o avanço do programa de estabilização, são necessárias duas providências: aprovação da reforma administrativa e as privatizações. “Para o presidente do BC, o aspecto essencial da reforma administrativa, definida pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, é permitir que os governos reduzam suas despesas com pessoal”, que cresceram e permaneceram altas por causa da estabilidade e da isonomia, dispositivos a serem limitados pela reforma administrativa. Por outro lado, “A venda de estatais, federais e estaduais, segundo Loyola, renderá o dinheiro suficiente para quitar as dívidas históricas do setor público, construídas ao longo de anos de gastos descontrolados”.

27/09/95 [FSP] – O deputado Prisco Viana (PPB-BA), relator da proposta de emenda constitucional da reforma administrativa, disse ter encontrado oito “inconstitucionalidades” e oito “erros jurídicos” no texto. As emendas sugeridas pelo relator, 16 ao total, que alteram pontos

básicos relativos à flexibilização da estabilidade e ao teto de remuneração dos servidores, desfigurariam a reforma administrativa, tal qual foi proposta por Bresser, que reagiu dizendo que "É totalmente absurdo, a visão do relator é estritamente burocrática, é um absurdo ilógico". Disse também que "Se isso for aprovado, acabou a emenda, vamos todos para a praia, porque ficará provado que o país não tem jeito". A base aliada no Congresso pretende se rearticular para derrubar as propostas de emenda do deputado Prisco, contando obter a mesma vitória que haviam obtido horas antes, quando derrotaram a proposta do deputado Marcelo Déda (PT-SE) de fatiar a reforma administrativa em quatro emendas diferentes, o que atrasaria sua tramitação.

29/09/95 [FSP] – Editorial favorável à reforma administrativa, atacada pelos interesses do funcionalismo, “uma das mais arraigadas corporações”.

30/09/95 [FSP] - Luiz Carlos Santos, deputado pelo PMDB de São Paulo e líder do governo na Câmara dos Deputados, defende a proposta de reforma administrativa do governo ressaltando o apoio dos governadores, que tem parte substancial de suas receitas comprometidas com a folha de pagamento impedindo-os de realizar investimentos em infra-estrutura, por exemplo.

### OUTUBRO/95

03/10/95 [FSP] – Artigo de Bresser “O cidadão e o servidor”. Afirma que as “inconstitucionalidades” apontadas pelo deputado Prisco Viana não existem.

04/10/95 [FSP] – Governo movimenta-se em busca de apoio para a votação, na CCJ da Câmara, do parecer do deputado Prisco Viana. A expectativa é que o governo ganhe por um voto de diferença. Segundo o líder do PFL, Inocência Oliveira, “não há como fazer um Orçamento equilibrado, diminuindo despesas, se não for feita uma reforma administrativa”, por isso decidiu apoiar a manutenção da proposta original do governo.

05/10/95 [FSP] – Governo recua e adia votação do parecer de Prisco Viana sobre a emenda da reforma administrativa na CCJ. A estratégia agora é “aumentar as salvaguardas para a demissão de servidores públicos para tentar anular as resistências na Câmara”.

05/10/95 [FSP] – “FHC disse a líderes partidários que está satisfeito com o apoio dos governadores à reforma administrativa, mas, no Planalto, persiste a avaliação de que os governos estaduais deveriam estar fazendo mais pela aprovação”. A votação na Câmara foi adiada para o dia 17 de outubro. Bresser, por sua vez, reúne-se com Paes de Andrade, presidente do PMDB, para esclarecer a proposta de reforma administrativa.

08/10/95 [FSP] – Carta do leitor aponta o forte apoio da imprensa à proposta de reforma administrativa do governo e acusa tanto um quanto outro de terem com referencial “sempre o funcionalismo público de Brasília. Os que trabalham fora de Brasília deveriam ser melhor conhecidos”.

10/10/95 [FSP] – PT reúne seus deputados, mais de 50 prefeitos e 2 governadores para discutir a reforma administrativa proposta pelo governo. Prefeitos e governadores são favoráveis. Mas os deputados são contra. Marco Maciel reúne líderes do PFL e do PTB para tentar selar unidade na bancada. Bresser declara que a proposta do governo será aprovada porque não há grandes divergências.

11/10/95 [FSP] – O presidente FHC não conseguiu convencer deputados do bloco PFL-PTB a apoiarem o fim da estabilidade do funcionalismo público. O ponto de maior discordância é o dos critérios de demissão propostos pelo governo. Também não conseguiu vencer as resistências, nesse bloco partidário, à medida que “reserva 20% das vagas dos concursos para os funcionários já pertencentes ao serviço público”. Contudo, “PFL e PTB recuaram da oposição ao ponto do projeto que autoriza o Executivo a promover a fusão, incorporação e extinção de empresas estatais, sem autorização do Legislativo”.

13/10/95 [FSP] – Artigo do jurista Dalmo Dallari, “O público e o privado”. Nele, o jurista afirma que a reforma até aqui apresentada pelo governo não é uma verdadeira “reforma do Estado”, pois não toca em algumas questões fundamentais como “como o federalismo, o equilíbrio dos Poderes, o Legislativo bicameral, a efetiva participação do povo na definição das políticas públicas e no controle do governo etc.”. O “principal objetivo da reforma em preparo é a redução dos gastos públicos”.

14/10/95 [FSP] – Bresser afirma que os deputados da CCJ estão sofrendo “pressões clientelistas” e que “essas pressões são maiores até do que a oposição ‘corporativista’ dos funcionários públicos à reforma administrativa”. O ministro afirmou que o governo não cederá com relação ao fim da estabilidade dos atuais funcionários públicos.

15/10/95 [FSP] – Artigo de Osiris de Azevedo Lopes Filho, advogado e professor universitário, criticando a proposta do governo. Afirmando que houve uma eficaz manipulação do debate por parte do governo, pelo qual “Obteve-se o equilíbrio entre a insatisfação do povo em relação à prestação de serviços públicos básicos \_educação, saúde, assistência social\_ e a solução mágica que se oferecia, cheia de bodes expiatórios, em esconjuração pública das insuficiências da ação governamental em atendimento das necessidades do povo”. Entre os “bodes expiatórios” escolhidos pelo governo, estariam 1) a Constituição, que teria tornado o país “ingovernável”; 2) o servidor público, que seria “responsável pela insuficiência dos serviços públicos”.

15/10/95 [FSP] – Entrevista de Bresser. Ele afirma que é a força do patrimonialismo que está levando muitos parlamentares a fazer declarações contra a proposta de reforma administrativa do governo. “Eu sei de deputados que vão votar a favor, mas estão fazendo declarações para consumo da clientela”. Quanto ao tempo de implantação da reforma, ele diz que é de médio prazo. Países com Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia vêm promovendo tais reforma a pelo menos dez anos.

15/10/95 [FSP] – Artigo de Fernando Rodrigues procura mostrar que, apesar da concentração do debate atual em torno da estabilidade do funcionário público, a reforma administrativa propriamente dita ainda está por vir, “Já que contratar ou demitir funcionários é apenas um pré-requisito para fazer alguma coisa”. O articulista comenta alguns pontos importantes do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado e aponta uma ausência: “como evitar, mesmo na administração gerencial, as demissões políticas. A estabilidade atual impede a demissão política. Mas permite a contratação \_e o Estado incha. Com chance de demitir, um político inescrupuloso poderia mandar embora qualquer servidor para colocar em seu lugar um apadrinhado”.

15/10/95 [FSP] – Governo federal desconhece a quantidade total – dos três níveis – de servidores públicos no país. A estimativa é varia entre 6 e 8 milhões pessoas. Segundo o MARE, a estimativa é de 6,5 milhões de pessoas, que representaria menos de 10% da PEA (População Economicamente Ativa), o que faz do funcionalismo brasileiro menor do que o norte-americano ou inglês, por exemplo. "Apesar disso, os brasileiros que precisam de serviços públicos têm impressão de que há um inchaço de barnabés. Isso ocorre por causa de três motivos básicos: 1) a grande maioria é destreinada, 2) o sistema distribui de forma desigual os funcionários e 3) a remuneração em cargos importantes é menor do que em funções equivalentes na iniciativa privada". Pelas contas de Bresser, o Executivo Federal tem por volta de 576.930 funcionários. As informações sobre os salários destes mais de meio milhão de pessoas foram fornecidas à Bresser por um assessor parlamentar do PT. Com relação ao número de funcionários nos municípios, "Esse número não existe. Você não vai encontrá-lo", diz o presidente da Associação Brasileira de Municípios, Welson Gasparini". Um levantamento deste tipo nunca foi feito devido à quantidade de municípios brasileiros.

16/10/95 [FSP] – Artigo de L. Nassif sobre as discussões em torno da proposta de reforma administrativa do governo. “Hoje em dia, são raros os debates públicos em que uma das partes não procure desqualificar a parte contrária, rotulando argumentos, insinuando interesses ocultos e apelando para o repertório ao qual recorrem em geral aqueles que não dispõem de conhecimento e talento para defender suas próprias idéias”. Nassif pensa que a proposta do governo é boa mas pode e precisa ser melhorada, através, sobretudo, do debate público e democrático.

17/10/95 [FSP] – O presidente em exercício, Marco Maciel, articula apoio para reverter a tendência desfavorável para governo na CCJ, que votará o parecer de Prisco Viana.

18/10/95 [FSP] – Jânio de Freitas ataca a proposta de reforma administrativa do governo. “O que se passa é que o projeto Bresser Pereira contém uma combinação ruinosa: a possibilidade de demissão e as nomeações sem concurso, por meio só de um processo dito ‘seletivo’”. O problema é que os “políticos nomeadores estão vendo aí [*fim da estabilidade*] não é o obstáculo, é a facilidade: para contornar a restrição [*extinção do cargo em caso de demissão por excesso*], basta nomear para um cargo novo, até usando a verba que a demissão deixou disponível. Com isso os nomeadores nem se sujeitariam à denúncia de aumento de gasto com pessoal, embora pudessem fazer milhares de nomeações.

19/10/95 [FSP] – Governo perderia na CCJ da Câmara caso não tivesse adiado a votação. Apesar de ter maioria, o governo detectou desertores de sua base aliada. Presidente FHC pediu empenho pessoal dos ministros no convencimento dos revoltosos.

20/10/95 [FSP] – FHC faz acordo com parlamentares dissidentes da base aliada (PFL e PTB), pelo qual estes poderão negociar mudanças no texto da proposta. Caso não se chegue a nenhuma acordo, os partidos deverão fechar questão em torno da aprovação da redação original. Bresser cancelou reunião na Fiesp para se dedicar somente às negociações no Congresso. Entre os pontos mais polêmicos da proposta, está a questão dos novos critérios de demissão de servidores.

21/10/95 [FSP] – Bresser aceitou discutir mudanças na proposta de emenda, mas não na CCJ. Ele espera que esta comissão aprove o projeto na íntegra e somente depois negociará com os líderes partidários mudanças na proposta.

21/10/95 [FSP] – PFL defende proposta pela qual se retiraria do texto enviado pelo governo o dispositivo da demissão por excesso de quadros, adotando-se uma proposta alternativa que implicaria na ampliação da estabilidade dos servidores. A intenção é garantir o apoio do bloco PFL-PTB e até mesmo setores do PMDB à reforma administrativa. FHC achou “interessante” a proposta do PFL, mas disse que o acordo deveria ser negociado com Bresser.

21/10/95 [FSP] – C. Rossi destaca “exagero no empenho com que, de um lado e do outro, se discute a reforma administrativa”. De um lado, parece que se a reforma não for aprovada o governo cai. De outro, se for aprovada parece que o funcionalismo será fuzilado.

23/10/95 [FSP] – Bresser rejeitou proposta que prevê ampliação da estabilidade, mas gostou da idéia de que o critério de demissão por excesso de quadros só seja aplicado quando as despesas com folha de pagamento ultrapassem 60% da receita dos estados. O governo admitiu incluir no projeto uma data limite, talvez 31 de dezembro de 1998, além da qual todos os funcionários ganhariam estabilidade.

23/10/95 [FSP] – Inocêncio Oliveira, líder do PFL na Câmara, disse que seu partido é contra a ampliação da estabilidade e que tal proposta foi um “bode”, expressão que designa “dispositivo que é colocado num projeto para dar margem a negociação”.

24/10/95 [FSP] – O deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), presidente da CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara, foi convencido por seu partido a apoiar a proposta governista de reforma administrativa.

24/10/95 [FSP] – Pefelistas se mobilizam para pressionar rebeldes da base aliada para votarem a favor do governo.

24/10/95 [FSP] – Governo fecha apoio de parlamentares em torno de sua proposta de reforma administrativa, que sofreu algumas alterações.

25/10/95 [FSP] – Confusão durante a votação da emenda da reforma administrativa na CCJ. A pressão e xingamento dos cerca de 70 servidores tiraram do sério alguns deputados e a sessão quase terminou em pancadaria.

24/10/95 [FSP] – Governo aprova proposta sobre flexibilização da estabilidade por um placar apertado, 27 de 51. Conseguiu apenas um voto a mais do mínimo necessário. “Com a garantia de manutenção da proposta original obtida ontem, o governo tentará incluir na comissão especial, próxima etapa da emenda, o acordo fechado na segunda-feira com os líderes do PFL, PMDB, PSDB e PTB”. O caminho da proposta será o seguinte agora: será encaminhado a uma comissão especial que poderá sugerir mudanças na redação; depois deverá ser votada, em dois turnos, na Câmara. Se for aprovada com uma votação de no mínimo 60% dos deputados (308), então será enviada ao Senado.

27/10/95 [FSP] – Bresser afirma que não haverá cortes no funcionalismo, mas que o excesso de quadros será resolvido por meio da colocação em disponibilidade dos funcionários e de programas de demissão voluntária.

27/10/95 [FSP] – Governo enfrenta nova batalha na CCJ para manter sua proposta de flexibilização da estabilidade. A votação é em torno de um destaque feito pelo PT que retira da proposta governista o dispositivo de demissão por excesso de quadros.

#### NOVEMBRO/95

07/11/95 [FSP] – Pesquisa realizada pelo PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresariais) aponta um índice de 74%. “O ministro [Bresser] disse que os empresários e a imprensa estão entre os maiores aliados do projeto. ‘A maioria dos funcionários ainda se opõe’, comentou”.

09/11/95 [FSP] – Bresser afirma que poderá “rever a possibilidade de demissões por excesso de quadros, prevista na reforma administrativa, nas áreas de saúde, educação, meio ambiente e ciência e tecnologia”.

#### DEZEMBRO/95

06/12/95 [FSP] – Anunciada a criação do Conselho de Reforma do Estado, cuja primeira reunião deverá acontecer em janeiro. Tendo caráter consultivo, ele será composto de 12 personalidades a serem escolhidas pelo presidente FHC, “entre empresários, professores universitários, funcionários públicos aposentados e profissionais liberais”. “Bresser participará das reuniões como assistente, com os secretários-executivos dos ministérios da Fazenda, do Planejamento, da Casa Civil e da Secretaria Geral da República”. Além disso, Bresser afirmou que o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado “será lei, entre aspas, para o Executivo”.

08/12/95 [FSP] – “O deputado Moreira Franco (PMDB-RJ) vai introduzir na emenda da reforma administrativa mecanismos para controlar a terceirização no setor público”, que estaria sendo usado nos estados como meio de introdução de apadrinhados e cabos eleitorais no serviço público. Bresser declarou que “A Constituição e o Regime Jurídico Único estimulam fortemente a terceirização. Por causa dos benefícios dos servidores, os administradores, em vez de contratar, preferem terceirizar. Se nós não mudarmos isso, a terceirização vai ter um aumento brutal”.

16/12/95 **[FSP]** – O leitor, Ruy C. de Barros, afirma: “Sou contra o sr. Bresser Pereira tentar jogar a população contra o funcionalismo, nivelando este por baixo”.

18/12/95 **[FSP]** – Após a constatação de erros na polêmica lista montada pelo MARE dos maiores salários do funcionalismo público – que estariam ultrapassando o teto legal -, sua publicação pela imprensa oficial foi suspensa. A lista já havia sido disponibilizada para a imprensa.

19/12/95 **[FSP]** – Jânio de Freitas critica a lista do MARE dizendo que “Foram mais de 11 mil pessoas expostas a danos morais para que o governo obtivesse uma repercussão favorável às medidas que pretende contra o funcionalismo civil. Não podia haver recurso de maior baixaza \_e praticada em nome da moralização do serviço público”.

19/12/95 **[FSP]** – A Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (Adepf) decidirá se processará ou não o MARE pela divulgação da lista dos maiores salários do funcionalismo público, pois 669 nomes da lista são de policiais federais.

23/12/95 **[FSP]** – Câmara solicita lista dos funcionários públicos que ganham salários acima do permitido em lei.

23/12/95 **[FSP]** – Artigo de Bresser “Reformas: França e Brasil”. Comparando o processo de reformas estruturais nos dois países.