

A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AGENDA GOVERNAMENTAL: OS GOVERNOS FHC E LULA

Ana Cláudia Niedhardt CAPELLA¹

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar o processo de mudança nas políticas para a administração pública ao longo dos governos Cardoso e Lula. Para tanto, empregamos modelos teóricos que nos permitem compreender a formação da agenda governamental para analisar tanto o processo de ascensão da política de administração pública à agenda governamental (1995-1998), quanto de sua saída (1998-2008).

PALAVRAS-CHAVE: Política de gestão pública. Formação da agenda governamental. Reforma administrativa. Governo Cardoso. Governo Lula.

Introdução

Este estudo pretende discutir uma das experiências mais ricas para o entendimento das complexas relações entre política e administração desenvolvidas recentemente no âmbito do governo federal brasileiro: as iniciativas de mudança na política de administração pública desenvolvidas durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Lula².

Embora fundamentais às democracias modernas, políticas voltadas para a administração pública não constituem propriamente uma questão sobre a qual atores governamentais e sociais concentram sua atenção. Alterações nas estruturas e procedimentos administrativos são freqüentemente desenvolvidas de forma lenta, contínua e gradual, internamente à burocracia governamental. No entanto, em alguns momentos, como na reforma empreendida pelo governo Cardoso, são realizados esforços explícitos para elevar a discussão em torno da administração pública ao *status* de uma questão de interesse nacional.

O objetivo deste estudo é analisar a dinâmica da inserção – e da saída – da política de administração pública na agenda governamental. Por que um tema geralmente restrito ao interior da estrutura burocrática pública – geralmente afastado dos olhares da mídia, dos políticos, da sociedade e da própria cúpula do Poder Executivo – ganha destaque e se projeta num ritmo rápido e intenso, focalizando a atenção de diversos atores durante os primeiros anos do governo Cardoso? Por outro lado, como as políticas voltadas para a administração pública deixam de ocupar posição de destaque ainda no Governo FHC, mantendo-se à margem da agenda governamental também no governo Lula?

A agenda governamental

A idéia de *agenda* pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo³. Uma questão passa a fazer

¹ Unesp - Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras - Departamento de Administração Pública. Araraquara - SP - Brasil. 14800-901 - acapella@terra.com.br

² O estudo das políticas de gestão pública está relacionado, de forma geral, às reformas administrativas e as ações de modernização do Estado. No entanto, esta abordagem focaliza questões mais específicas no sentido da institucionalização de regras e rotinas no interior das estruturas estatais. Neste campo, situam-se análises de autores como, por exemplo, Barzelay (2001), Rezende (2004), e Gaetani (2005).

³ Para um estudo aprofundado sobre a formação da agenda governamental, ver Capella (2007).

parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, dada a complexidade e o volume de questões que se apresentam a estes formuladores, apenas algumas podem receber atenção num determinado momento. Portanto, cabe indagar: por que alguns problemas se tornam relevantes para um governo, num período específico? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Os estudos de formação da agenda (*agenda-setting*) governamental buscam precisamente fornecer mecanismos para a análise deste processo, permitindo a compreensão dos motivos pelos quais algumas questões específicas recebem atenção, ascendendo à agenda governamental, e como essas mesmas questões podem ser eventualmente descartadas no processo competitivo de seleção pelos formuladores de políticas⁴.

Para Kingdon (2003), a ascensão de uma questão à agenda é o resultado de uma complexa combinação de fatores capazes de produzir mudanças na agenda governamental. Estes três fatores são comparados pelo autor a fluxos (*streams*), que percorrem de forma relativamente independente os sistemas político e organizacional, sendo compostos por três dimensões fundamentais: (a) problemas, ou seja, a forma pela qual participantes de um processo decisório definem uma questão como sendo um problema e passam a reconhecer que existe uma necessidade de ação concreta com relação à questão colocada; (b) soluções ou alternativas, que consistem em idéias disponíveis nas comunidades de especialistas em políticas (pesquisadores, assessores, acadêmicos, funcionários públicos, consultores) e que competem entre si pela atenção dos formuladores de políticas para que sejam implementadas; e (c) dinâmica política, que envolve as forças políticas organizadas (grupos de pressão, opinião pública, pressões do legislativo e de agências administrativas, movimentos sociais, processo eleitoral, entre outros) e determina o clima político para a mudança, podendo tanto favorecer a ascensão de uma questão à agenda quanto restringi-la.

Assim, a mudança na agenda é o resultado da convergência entre os três fluxos – problemas, soluções e política: um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança. Esta convergência, no entanto, não se processa de forma automática. Longe de conceber o processo de formulação de políticas como um processo decisório racional⁵, no qual metas são definidas de forma clara e precisa, com atores engajados numa análise sistemática de alternativas considerando custos e benefícios, Kingdon (2003) baseia seu modelo teórico na idéia de *garbage can*⁶. Além disso, o modelo busca

⁴ As principais teorias de *agenda-setting*, desenvolvidas no campo das políticas públicas, que procuram analisar a construção da agenda governamental são: o modelo denominado *Multiple Streams*, ou *Múltiplos Fluxos*, de John Kingdon (2003), o modelo de *Punctuated Equilibrium*, ou *Equilíbrio Pontuado*, de Baumgartner e Jones (1993) e o modelo de *Advocacy Coalitions*, ou *Coalizões de Defesa*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Neste estudo, utilizaremos a abordagem de Kingdon (2003) para a análise da agenda da administração pública brasileira nos governos recentes.

⁵ Críticas ao modelo decisório racional foram elaboradas por March e Simon (1958); Lindblom (1959) e Wildavsky (1979).

⁶ Kingdon (2003) constrói seu modelo de *Multiple Streams* com base nas idéias de *Garbage Can*, de March, Olsen e Cohen (1972). O *Garbage Can Model*, ou “modelo da lata do lixo”, parte da premissa de que as organizações são “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambigüidade. O processo decisório dessas organizações caracteriza-se pela participação fluída dos tomadores de decisão, preferências inconsistentes ou mal definidas entre os participantes, e tecnologia (processos organizacionais) pouco clara e mal compreendida pelos indivíduos. Assim, os participantes do processo decisório têm diferentes experiências e valores, distintas visões sobre a organização, reconhecendo problemas e soluções de forma bastante heterogênea. A organização é vista como uma grande “lata de lixo” onde os participantes depositam, aleatoriamente, suas visões sobre problemas e soluções. Para que uma decisão seja tomada, é preciso que um problema, uma solução e um participante se encontrem, promovendo uma oportunidade concreta de mudança.

romper com a visão seqüencial, linear e ordenada do processo de formulação de políticas, bastante comum na tradição da análise política⁷ e consistente com o modelo racional. Assim, o modelo de Kingdon admite que a relação entre problemas e soluções não é regida pela lógica causal.

Desta forma, a convergência entre os fluxos depende de algumas circunstâncias específicas, denominadas por Kingdon (2003, p.165) como *policy windows*, ou "janelas de oportunidade" para a efetivação de uma política. A abertura de tais "janelas" é influenciada, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo da política. De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo, ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política. O fluxo de soluções não exerce influência direta sobre a oportunidade de mudança da agenda: as propostas, alternativas e soluções elaboradas nas comunidades chegam à agenda apenas quando problemas percebidos, ou demandas políticas, criam oportunidades para essas idéias.

Há ainda um outro componente fundamental, sem o qual esses momentos de abertura das "janelas" não promovem mudanças na agenda: a atuação de "empreendedores de políticas", os *policy entrepreneurs* (Kingdon 2003, p.179). Esses indivíduos, dispostos a investir numa idéia, podem estar situados no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, sejam parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). O empreendedor é o indivíduo especialista em uma determinada questão, geralmente com habilidade em representar idéias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, característica que faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo a suas idéias. Os empreendedores de políticas são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas idéias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns. Empreendedores conseguem "amarrar" os três fluxos, sempre atentos à abertura de janelas. Assim, os empreendedores desempenham um papel fundamental, vasculhando a "lata de lixo" e unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, esta ligação entre os fluxos pode não acontecer: idéias que não são defendidas; problemas que não encontram soluções; momentos políticos favoráveis à mudança que são perdidos por falta de propostas.

Central ao modelo é também a idéia de que alguns atores são influentes na formulação da agenda governamental e no processo de implementação das políticas. Kingdon (2003, p.23) divide os atores em dois grupos distintos: aqueles que detêm maior influência sobre o processo de formulação de políticas, atuando, sobretudo, na definição da agenda (fluxos de problema e de política), e aqueles que exercem maior influência na seleção das soluções (fluxo de soluções) e no processo de implementação.

A influência presidencial recebe especial destaque no modelo. Por manejar recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave no processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o Presidente é considerado por Kingdon (2003) o ator mais forte na definição da agenda. No entanto, embora o Presidente possa influenciar e mesmo determinar as questões presentes na agenda, não é reservado a ele o controle sobre as alternativas a serem consideradas (escolha da solução), que

⁷ Vide, por exemplo, Easton (1966).

se concentram nas mãos de especialistas. Portanto, embora fundamental ao modelo, este ator não tem condições de determinar o resultado final de uma política. Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo Presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários-executivos de ministérios. Atores do Poder Legislativo (senadores e deputados) também exercem influência sobre a agenda governamental. Participantes do processo eleitoral, principalmente partidos políticos, grupos de interesse e a mídia são também apontados como atores influentes no processo de estabelecimento da agenda governamental.

Outros atores desempenham um papel diferenciado, exercendo maior influência sobre a geração de alternativas e sobre o processo de implementação de políticas do que com relação ao processo de formulação da agenda governamental. São eles os servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores e consultores, assessores parlamentares e assessores da Presidência.

O ingresso da reforma da Administração Pública na agenda governamental (1995-1998)

Ações de mudança administrativa não configuram propriamente uma novidade, antes consistem em práticas constantes ao longo da história administrativa do governo federal⁸. A cada mudança de governo, efetua-se a revisão da estrutura organizacional, criam-se órgãos, cargos, alteram-se métodos de trabalho. Este tipo de ação geralmente é pautado por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, em que predominam mudanças lentas e graduais. Em determinados momentos, porém, observamos mudanças rápidas, em que novas idéias se disseminam e abrem espaço para a alteração da agenda governamental.

No período que antecede o governo Fernando Henrique Cardoso, as ações voltadas à administração pública estavam restritas a mudanças incrementais – portanto fora da agenda do Governo Federal. As eleições presidenciais de 1994 representaram uma oportunidade concreta para a mudança de agenda: o presidente Fernando Henrique Cardoso foi eleito em primeiro turno e a renovação no Congresso Nacional e nos governos estaduais foi amplamente favorável ao Executivo, caracterizando um “clima nacional” propício ao projeto político do governo federal. Projeto este que contemplava, fundamentalmente, a oposição à “era Vargas”, estimulando novas relações entre Estado e sociedade, pautadas pela redução da intervenção do Estado nas atividades econômicas. No plano econômico, a preocupação em torno da manutenção do plano de estabilização criou oportunidades concretas para ações voltadas ao suporte das políticas de ajuste fiscal. Estes eventos no campo da política econômica desencadearam reformas constitucionais logo no início do governo – como a reforma previdenciária – criando oportunidades concretas de mudança também para outras áreas, como a administração pública. A reforma da administração pública passa a integrar a agenda governamental no momento em que Bresser Pereira é convidado a participar do governo federal e o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é criado⁹. O MARE representa a dimensão institucional imprescindível para o

⁸ Para uma revisão das principais reformas administrativas promovidas pelo governo federal, ver Lima Junior (1998). Ver também Andrade e Jaccoud (1993) e ainda Marcelino (1987).

⁹ Em termos de estruturas organizacionais criadas para conduzir mudanças na administração pública, temos como primeira iniciativa o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938. Quando este órgão é extinto, em 1986, suas funções são transferidas para a SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, que permanece na estrutura organizacional do governo federal até 1990. Na reorganização do governo Collor, a SEDAP é transformada em SAF - Secretaria da Administração Federal da

desenvolvimento de um entendimento comum em relação à mudança pretendida. É em seu interior que o problema em relação à administração pública seria redefinido e as soluções seriam apresentadas e difundidas.

A atuação presidencial, no sentido de destacar a política de reforma da administração pública, foi fundamental para o acesso do tema à agenda¹⁰. A escolha de Bresser Pereira como ministro pelo próprio presidente e seu apoio à criação do MARE, na reorganização ministerial do início do governo, materializam a constituição de uma jurisdição institucional sobre a política de reforma da administração pública. Embora no início de 1995 as soluções para esta área específica ainda não estivessem formalmente definidas, o propósito de atuação neste sentido já era sinalizado no discurso de posse do presidente, que indicava uma focalização nas questões relacionadas a eficiência do serviço público¹¹.

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

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

A partir destes eventos, verifica-se a abertura de uma "janela" política, ou seja, da criação de oportunidades de mudança na agenda trazida pela dinâmica interna do fluxo político. No entanto, a existência desta oportunidade não é condição suficiente para que as questões relativas às mudanças na administração pública passassem a integrar a agenda. A abertura da "janela" representa um momento favorável para a mudança, mas não especifica quais os cursos de ação a serem tomados, ou quais as políticas (*polícies*) a serem desenvolvidas. A política de reforma da administração pública precisaria ainda estar vinculada a um problema percebido e a soluções disponíveis para efetivamente se consolidar na agenda. Neste sentido, torna-se fundamental a ação de um empreendedor (*policy entrepreneur*), indivíduo que atua diretamente na convergência dos fluxos. Assim, havendo uma "janela política" aberta, no início de 1995, o empreendedor da

Presidência da República - tendo sido responsável pela política de administração pública até 1995, quando o MARE é criado.

¹⁰ Isto não representa a ausência, no interior do governo, de grupos com visões distintas a respeito da política de reforma administrativa, como podemos verificar no chamado "núcleo central" do governo, que se contrapunha a muitas das alternativas selecionadas e apresentadas pelo MARE. No entanto, estes grupos tiveram maior influência sobre a formação da agenda do que sobre a especificação das alternativas.

¹¹ Fernando Henrique Cardoso. Discurso de Posse no Congresso Nacional. Brasília, 1995.

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

Os estudos sobre a formação da agenda mostram que definir o problema é uma questão estratégica porque opera a transformação de determinadas interpretações da realidade em percepções compartilhadas. A análise das publicações do ex-ministro Bresser Pereira e de outros textos desenvolvidos pelo MARE¹² revela o mecanismo de elaboração dessa estratégia, na qual a representação do problema encontra na idéia de crise seu aspecto fundamental. De acordo esses textos, as origens dos problemas brasileiros (crises econômica, política e social) residiriam na crise do próprio Estado no Brasil. A crise do Estado, por sua vez, seria originada pela crise da administração pública. A crise na administração pública seria causada pelo modelo burocrático de administração, herança da “era Vargas”. Portanto, em termos da representação estratégica do problema, encontramos a administração pública como cerne dos problemas brasileiros. Ao mesmo tempo, a crise do modelo burocrático é também relacionada ao contexto mais geral da dinâmica histórica, no qual o processo de globalização e interligação das economias mundiais teria inviabilizado este modelo particular de administração. Buscando respaldo nas ciências sociais para reforçar as relações causais estabelecidas, os textos de Bresser Pereira procuram legitimar suas concepções e expandir seu poder de persuasão.

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

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

À época da criação do MARE, não existia uma proposta formal de reforma administrativa, o que implica dizer que as alternativas ou soluções para a administração pública ainda não haviam sido selecionadas. Este processo desenvolve-se ao longo dos primeiros meses de 1995. Do

¹² Capella (2004) analisa detalhadamente os documentos públicos elaborados pelo MARE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documentos internos como exposição de motivos interministerial, transcrições de audiências públicas realizadas na Comissão Especial de Reforma Administrativa, Cadernos MARE da Reforma do Estado, Revista Reforma Gerencial, Revista Administração Federal) e os artigos publicados pelo ex-Ministro Bresser Pereira (jornais e outras publicações acadêmicas e não-acadêmicas), durante o período compreendido entre 1995 e 2002. Este conjunto de textos representa uma amostra significativa sobre as principais idéias da equipe reformista neste período e a análise desses documentos nos permitiu verificar as estratégias de interpretação da realidade brasileira, expressamente comunicada por meio das crenças e valores sobre problemas e soluções para a administração pública.

conjunto de idéias potencialmente aplicáveis como soluções, apenas algumas são selecionadas por meio da dinâmica interna ao fluxo de soluções e da atuação das comunidades de especialistas.

As soluções condensadas no Plano Diretor (BRASIL, 1995) consistem na substituição do modelo burocrático de administração pública – definido como problema – em direção a um modelo baseado nas idéias da “nova administração pública” (*new public management*), no Brasil denominado por Bresser Pereira como “modelo gerencial”. Este modelo é apresentado, em contraposição ao modelo burocrático, como sendo uma “solução”, ao mesmo tempo, para a questão da ineficiência da administração pública, representando um instrumento moderno, essencialmente técnico e neutro politicamente, e para as questões políticas de defesa do Estado contra os interesses privados e da legitimação da ação estatal perante a sociedade. Apoiando-se na retórica administrativa (*administrative rhetoric*) (MARCH; OLSEN, 1989) e em questões reconhecidamente legítimas (*valence issues*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993), a solução é apresentada como tecnicamente viável, aceitável do ponto de vista político e congruente com os valores sociais.

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

Altos burocratas de outros países e consultores, por outro lado, formavam comunidades bem mais integradas, disponibilizando soluções que foram efetivamente incorporadas à proposta de reforma da administração pública. Grandes consultorias internacionais estiveram presentes em vários países empenhados na adoção do modelo gerencial. O primeiro contato do próprio Bresser Pereira com o modelo gerencial se efetiva por meio de um consultor norte-americano, David Osborne, um dos autores de “Reinventando o Governo”¹³.

Para que as idéias presentes nas comunidades sejam adotadas numa política, um longo processo de difusão dessas soluções para a mídia, funcionários públicos, políticos e demais setores

¹³ David Osborne é um dos mais conhecidos “gurus” da administração pública norte-americana e, em parceria com Ted Gaebler, publicou, no início dos anos 1990, o livro *Reinventando o Governo*. A versão brasileira foi impressa especialmente para a ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), órgão vinculado, na época, ao MARE. O livro reúne um conjunto de recomendações para que os governos consigam “promover uma mudança de paradigma”, que consiste no abandono do modelo burocrático-weberiano de administração pública em favor ao “modelo empreendedor”. O livro teve especial destaque no governo Clinton, que tomou as idéias ali presentes como base para seu programa de reforma administrativa, o National Performance Review (NPR).

da sociedade se faz necessário. Neste momento, novamente a atuação de um *policy entrepreneur* é fundamental. Ao levar as propostas de ação do MARE para diferentes audiências, destacando os aspectos positivos das soluções propostas, as mudanças pretendidas pelo governo foram sendo divulgadas, fortalecendo tanto a representação da solução (a administração gerencial) quanto do problema (a crise da administração pública). Assim, quando uma oportunidade para a mudança na agenda surge, o empreendedor organiza e combina idéias a respeito de soluções e problemas de forma a permitir o acesso de uma questão na agenda.

A saída da reforma da Administração Pública da agenda governamental (1998-2002)

Ao final do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998, finda também a existência do MARE. Suas atribuições foram transferidas em janeiro de 1999 para o Ministério Orçamento e Gestão, mais especificamente para a Secretaria de Gestão (SEGES)¹⁴. Assim, no limiar do segundo governo Cardoso, a reforma da administração pública já não concentrava as atenções dos formuladores de políticas: o tema havia saído da agenda governamental. Como compreender esta mudança na agenda?

Durante este período, podemos observar uma mudança na representação de problemas e soluções, desenvolvidos no interior da SEGES. Em termos da definição do problema, podemos verificar uma nova representação sobre a situação da administração pública federal. Em particular, a idéia de crise perde a centralidade no discurso a respeito da administração pública. O documento de referência do programa (BRASIL, 2000) não faz menção à idéia de crise de modelo burocrático, nem à crise da administração pública, tão pouco à crise do Estado - idéias fundamentais para a definição do problema no interior do MARE. Neste documento, a representação do problema procura demonstrar que as deficiências da administração pública não repousam sobre um modelo específico de administração, mas em sua forma de gestão, nas práticas e métodos administrativos cotidianos. Mudanças nas formas de gestão seriam fundamentais para garantir que o Estado cumpra seu "novo papel", de conciliação entre o processo democrático e de manutenção da estabilidade econômica (BRASIL, 2000, p.04).

Desta forma, o problema não é definido em termos da crise do modelo burocrático, mas das deficiências de gestão presentes na administração pública. Embora sem o amparo de uma discussão sistemática, o problema fundamental é redefinido e apresentado em termos de disfunções, bastante pontuais, na burocracia pública. Em lugar de "crise" e "reforma", a idéia chave da nova política para a administração pública passa a ser "transformação". Por outro lado, as soluções que objetivavam "transformar a gestão" foram formalizadas em um conjunto de ações bastante especializadas, abandonando a própria idéia de reforma. A idéia chave da SEGES focaliza a "transformação gerencial", por meio da atuação pontual nas deficiências detectadas em órgãos da administração federal, e não em um plano abrangente de reforma do Estado.

Desta forma, com a extinção do MARE, o domínio sobre a política de administração pública passa à jurisdição da SEGES. Este processo é acompanhado por uma redefinição do problema e da solução, embora sem uma estratégia de difusão sistemática dessas novas idéias para o governo e

¹⁴ O MARE é extinto por meio da Medida Provisória nº. 1.795, de 01 de janeiro de 1999. Na mesma data, a área de competência do MARE é transferida para o Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) e, meses depois, para o Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (MPOG).

para os demais atores. O modelo burocrático deixa de ser representado como o problema fundamental da área e a idéia de crise generalizada é substituída pela concepção de problemas pontuais nos processos de gestão interna. Esta nova representação, no entanto, se constrói de maneira bastante frágil do ponto de vista persuasivo. Nos poucos textos publicados no período, a representação estratégica do problema – essencial para capturar e fixar a atenção em uma política – é articulada de forma extremamente limitada. Por outro lado, as soluções se afastam de uma idéia mais ampla de reforma, procurando delimitar a ação a reorganizações internas à administração federal, ainda segundo os princípios gerais da administração gerencial, porém sem menção explícita a esse modelo.

Sem um problema robustamente definido, capaz de focalizar a atenção sobre a política de reforma da administração pública, as soluções têm poucas chances de manter alta visibilidade na agenda governamental. Isto ajudaria a explicar a saída do tema da agenda ao final do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. Mas há ainda mais um fator a ser considerado: a dinâmica política deste período.

O primeiro mandato do governo (1995-1998) favoreceu claramente políticas que proporcionassem sustentação ao plano de estabilização macroeconômico, principalmente por meio do controle dos gastos públicos. É neste contexto que são lançadas as bases para um conjunto de reformas, entre elas a reforma da administração pública, com amplo destaque na agenda governamental. Se nos primeiros meses de 1995, a política de administração pública ganha apoio do chamado “núcleo central” do governo e amplia sua visibilidade na medida que a definição de problemas e a proposição de alternativas se aproximam da prioridade de ajuste fiscal, no início do segundo governo Cardoso esta estratégia, que já havia produzido seus efeitos com a aprovação das emendas constitucionais, deixa de ser atrativa.

Assim, a estratégia da política de administração pública é redefinida em face ao esgotamento de sua vinculação ao ajuste fiscal e em sintonia com as novas prioridades do segundo governo Fernando Henrique Cardoso. A SEGES situa-se como órgão de suporte às ações de “crescimento” e “desenvolvimento”. Neste sentido, a política de administração pública deixa de perseguir uma reforma mais abrangente do Estado por meio dos modelos anunciados no Plano Diretor para concentrar-se em uma abordagem mais pragmática, voltada para o incremento dos processos internos às organizações públicas. A “Gestão Empreendedora” significa o abandono da estratégia de reformas institucionais, que implicariam mudanças na administração dos diferentes poderes e dos três níveis de governo, em direção a ações destinadas a resolver questões internas do Poder Executivo Federal.

Durante o segundo governo Cardoso, a atuação de um empreendedor na política de administração pública é menos visível. Os ministros que se sucederam na direção do MPOG não assumiram o papel de empreendedores da política de administração pública. Internamente, a SEGES também não contou com indivíduos dispostos a assumir o lugar de Bresser Pereira na defesa e disseminação das novas idéias. Entre os atores capazes de influenciar a agenda, poucos assumem a defesa da questão junto ao governo a partir da constituição da SEGES. O Presidente e seus aliados mais próximos, embora tenham se posicionado favoravelmente na definição da nova jurisdição do MPOG no desenvolvimento de políticas para a administração pública, não interferiram nas ações ali desenvolvidas. O Legislativo, outro ator com influência sobre a agenda, esteve excluído da política de reforma neste período. Os principais grupos de interesse, compostos pela

burocracia governamental, novamente se dividiram no apoio às propostas da SEGES. A alta burocracia pública, ligada mais diretamente ao processo orçamentário, se posicionou de forma favorável à nova política de administração pública. Os demais servidores públicos, novamente, são colocados à margem do processo.

Portanto, podemos compreender a saída do tema da agenda governamental por meio da alteração substancial produzida na dinâmica dos três fluxos: problemas, soluções e contexto político. A ausência de um problema estrategicamente definido, que capturasse a atenção do governo, somada à percepção – principalmente por parte da Presidência, ator fundamental na elevação da questão da administração pública à agenda em 1995 – de que com a aprovação das emendas constitucionais, ações concretas já haviam sido produzidas, levam a atenção governamental a se deslocar da política de administração pública para outros assuntos. Paralelamente, o contexto político do início do segundo mandato altera a posição de indivíduos com influência sobre a política de administração pública, deslocando o grupo anteriormente constituído e estabelecendo novos participantes em torno da questão, com outras prioridades e distintas visões de problemas e soluções. Assim, a política de administração pública deixa de ocupar a atenção do governo a partir de 1999, voltando-se para ações incrementais, fragmentadas, promovendo alterações pontuais no interior da administração federal, como nos períodos anteriores a 1995.

O governo Lula: o tema fora da agenda

No governo Lula, a política de administração pública preserva a tendência de manter-se à margem da agenda governamental. Ao iniciar o governo Lula, a SEGES foi mantida no interior do MPOG, constituindo sua competência legal a proposição de diretrizes e políticas para a administração pública¹⁵.

No documento de referência da SEGES no governo Lula, intitulado “Gestão Pública para um Brasil de todos – Plano de Gestão do Governo Lula” (BRASIL, 2003b), a definição do problema parte da idéia de “déficit institucional”, entendido como o resultado de um processo histórico marcado pela ausência de mecanismos de Estado na garantia de direitos civis e sociais básicos. Esse “déficit institucional” se revela na incapacidade do Estado em cumprir suas funções básicas e na baixa qualidade dos serviços prestados. “A marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira” seriam conseqüências da “falta de governança, ou seja, da incapacidade do Estado em formular e implementar políticas” (SEGES, 2003, p.9).

Esta representação do problema procura estabelecer novas bases para a política de administração pública, ao mesmo tempo em que busca mostrar-se afastada das ações anteriormente desenvolvidas nesse sentido. Com relação às idéias da “nova administração pública”, difundidas pelo MARE, o Plano procura distanciar-se da idéia da crise do Estado - ou da concepção que toma o Estado como causador da crise e dos problemas nacionais, oferecendo, alternativamente, a idéia de “Estado como solução” para o desenvolvimento do país. Ao contrário

¹⁵ Decreto nº. 4.781, de 16 de julho de 2003, que estabelece a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2003a).

da idéia de substituir o modelo burocrático pelo modelo gerencial, o governo Lula mantém a idéia, já presente nos documentos elaborados pela SEGES no segundo governo Cardoso, que mudanças pontuais na forma de gestão são possíveis e desejáveis para fortalecer a capacidade do Estado em formular e adotar políticas, solucionando desta forma os problemas de “déficit institucional”.

Embora se apresente como um modelo que procura diferenciar-se das experiências anteriores, podemos encontrar muitos pontos em comum entre as soluções apresentadas pela SEGES no governo Lula e as soluções da “nova administração pública”. Afinal, continuam presentes as idéias de elevação da governança, eficiência, flexibilização, foco em resultados, aferição de desempenho, flexibilidade e autonomia de gestão, entre outras. Somam-se a estas idéias as orientações iniciais da SEGES, ainda no segundo governo Cardoso, por meio das quais a política de administração pública é vinculada ao processo de planejamento e orçamentação. Desta forma, a atual política procura somar-se às experiências anteriores. Soluções, no entanto, não promovem mudanças na agenda. Para tanto é preciso, como enfatizamos ao longo deste estudo, de mudanças no fluxo político que criem condições para as idéias se expandirem, paralelamente a uma definição de problemas que consiga capturar a atenção do governo. Na ausência destas condições, políticas direcionadas à administração públicas tendem a continuar fora da agenda governamental.

Considerações finais

Este estudo procurou demonstrar que o tema da administração pública inseriu-se na agenda governamental no primeiro mandato do governo Cardoso, em um momento em que as condições políticas favoreciam mudanças que se alinhassem aos objetivos mais gerais do projeto político do governo Cardoso. Por meio da atuação do MARE, difundiu-se uma representação específica sobre o Estado, baseada na idéia de crise do modelo burocrático de gestão, retratando a realidade, no início de 1995, como extremamente negativa e indesejável e ensejando uma necessidade de ação urgente por parte do governo. Paralelamente, soluções foram selecionadas e representadas de forma altamente desejáveis para os interesses do país. Assim, o modelo gerencial, representado como moderno, eficiente, neutro do ponto de vista político, capaz de conferir legitimidade ao Estado e defendê-lo de interesses privados, foi selecionado como solução para a administração pública brasileira. Entre 1995 e 1998, estas idéias – com relação a problemas e soluções – auxiliaram a criar e veicular novos entendimentos sobre a atuação estatal e a função pública, principalmente por meio da atuação de Bresser Pereira que, como empreendedor político da reforma, difundiu estas idéias para os mais diferentes fóruns.

Ao início do segundo mandato do governo Cardoso, esta estratégia se esgota. Neste momento, as condições políticas se alteram e o MARE perde espaço na articulação das políticas de reforma. Novas idéias a respeito de problemas e soluções são geradas sem, no entanto, o alcance e a abrangência das representações anteriores: “crise” e “reforma” deixam ser aspectos de persuasão centrais ao discurso da administração pública. A estratégia passa a focalizar problemas internos à administração federal, acompanhados de soluções vinculadas ao processo orçamentário. Este tipo de representação de problemas e soluções restringe o escopo das políticas especificamente destinadas à administração pública, que perdem seu apelo retórico e sua visibilidade. Assim, esta política deixa de ser tópico de interesse na agenda, voltando a ocupar-se

de questões internas à estrutura burocrática da administração federal, perspectiva que se mantém no atual governo Lula.

A análise desenvolvida neste estudo nos permite, ainda, efetuar três observações específicas sobre a trajetória recente das políticas voltadas à administração pública.

Em primeiro lugar, a perspectiva adotada neste estudo - baseada na lógica dos três fluxos independentes - mostra que não é a existência de soluções que possibilita a um tema ingressar na agenda governamental, transformando-se numa política. Não são as grandes consultorias internacionais e seus "pacotes" de soluções, nem as grandes agências de financiamento, como o FMI e o BID e seus programas de reforma que criam condições para a entrada do tema na agenda governamental. Sem um contexto político favorável e sem a transformação de condições em problemas percebidos e compartilhados, a reforma da administração pública não teria se destacado como uma prioridade na agenda do primeiro governo Cardoso.

Em segundo lugar, não é apenas o contexto político que favorece um tema na agenda governamental. Um contexto político pode estimular, ao mesmo tempo, diversas idéias e este elemento, tomado isoladamente não explica o porquê da ascensão de uma questão específica. O contexto de políticas econômicas liberalizantes, embora próprio das reformas gerenciais em todo o mundo, não opera, por si só, mudanças na agenda. É preciso, adicionalmente à existência deste contexto favorável, que problemas sejam definidos, representados estrategicamente e comunicados de forma a sensibilizar diversos atores para a urgência e oportunidade da ação governamental. Da mesma forma, é preciso também que soluções sejam difundidas, discutidas, apresentadas em diversos fóruns, mobilizando grupos distintos. Um contexto favorável sem a difusão de uma representação de problemas e de soluções desejáveis não promove mudanças na agenda.

Finalmente, não é apenas a percepção coletiva sobre a existência de um problema que promove mudanças nas políticas governamentais. Se um problema percebido persiste sem correspondente ação governamental, seja pela ausência de soluções ou pela ausência de contexto político favorável, este problema falha em capturar o interesse dos formuladores de políticas. Com baixa visibilidade, o problema tende a ser colocado em segundo plano no processo decisório e, conseqüentemente, não gera oportunidades para uma questão integrar a agenda governamental.

CAPELLA, A. C. N. The Trajectory of Public Management Policy in the Governamental Agenda: Lula and FHC Administrations. **Temas em Administração**, Araraquara, v.2, n.2, 2008.

ABSTRACT: *This study aims to analyze the process of policy changes in the government of President Cardoso and President Lula. The author use theoretical models that allow him to understand the formation of the government's agenda to examine both the process of rise of policy of public administration on the governamental agenda (1995-1998), and their output (1998-2008).*

KEYWORDS: *Policy of public administration. Government's agenda. Administrative reform. President Cardoso. President Lula.*

RÉSUMÉ: *Cette étude vise à analyser le processus de changements de politique dans le gouvernement du président Cardoso et du président Lula. L'auteur utilise des modèles théoriques qui lui permet de comprendre la formation l'ordre du jour prioritaire de le gouvernement et examiner comme les questions relatives à l'administration publique deviennent une priorité (1995-1998), et puis cesser d'être (1998-2008).*

MOTS-CLÉS: *Politique de l'administration publique. Priorités gouvernementales. La réforme administrative. Président Cardoso. Président Lula.*

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. de. C.; JACCOUD, L. **Estrutura e Organiza o do Poder Executivo**. Brasília: ENAP/CEDEC 1993.

BARZELAY, M. **Research on Public Management Policy Change in Latin American Region:** conceptual framework, methodological guide and exemplars. Washington: Inter-American Development Bank, 2001.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BRASIL. Decreto n. 4.781, de 16 de julho de 2003. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **DOU**: Diário Oficial da União, Brasília, n.136, p.2, jul. 2003a. Se o 1.

_____. Secretaria de Gestão [SEGES]. **Gestão Pública Para um Brasil de Todos**: Plano de Gestão do Governo Lula. Brasília, DF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003b. 29p.

_____. Secretaria de Gestão [SEGES]. **Gestão Pública Empreendedora**. Brasília, DF. MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000. 27p

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. (83p.).

CAPELLA, A. C. N. O Processo de Agenda-Setting na Reforma da Administra o Pública. 2004. 234 Ff.. **Tese (Doutorado em Ciências Sociais)**, Faculdade de Letras, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CARDOSO, F. H. **Discurso de Posse no Congresso Nacional**. Brasília, 1995.

_____. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formula o de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCH, M.; MARQUES, E. (Org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p.87-122

EASTON, D. **Modalidades de Análise Política**. Tradu o de Guilherme Velloso, Fani Baratz e Luis Antonio Machado da Silva. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

GAETANI, F. Estratégia e Gestão de Mudanças nas Políticas de Gestão Pública. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. (Org.). **Gestão Pública no Brasil Contempor neo**. São Paulo: Fundap, 2005.

GILENO, M. **Evolu o do Estado e Reforma Administrativa**. Brasília: Funcep, 1987.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA JUNIOR, O. B. (1998). As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, p.5-32 1998.

LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, Washington, v.3, n.19, p 79-88, 1959.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**: The Organizational Basis of Politics. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.; COHEN, M. D. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, New York, v.17, n.1, p.1-25, 1972.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Organizations**. New York: Wiley, 1958.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sergio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Junior. Brasília: MH Comunicação, 1992.

REZENDE, F. da. C. **Por que Falham as Reformas Administrativas?** Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2004.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Oxford: Westview Press, 1993.

STONE, D. **Policy Paradox**: The Art of Political Decision Making. New York: Norton & Company, 2002.

WILDAVSKY, A. **Speaking truth to power**: The art and craft of policy analysis. London: Macmillan Press, 1979.