

## **O MARE e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: uma leitura a partir da ótica dos seus formuladores-reformadores**

### **Autoria**

Leonardo Queiroz Leite - leonardo.queirozleite@gmail.com

Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo - FGV/EAESP / FGV/EAESP - Fundação Getulio Vargas -  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

### **Resumo**

Neste artigo, decorridos 27 anos do início da Reforma Gerencial de 1995, propomos resgate de alguns momentos-chave na trajetória da construção Reforma do Aparelho de Estado no Brasil durante os anos em que o MARE operou (1995 – 1998), narrados pela ótica de alguns dos seus principais “formuladores-reformadores”. Destacaremos uma fase deste processo que se constituiu em um momento crucial da Reforma Gerencial no país, que é relativamente pouco estudado em profundidade na vasta literatura nacional sobre o assunto, qual seja: o processo de composição dos quadros MARE e sua dinâmica interna de operação, bem como o início da formulação do Plano Diretor e das diretrizes gerais da Reforma a partir dos movimentos do Ministro e sua equipe. Através de metodologia qualitativa, com a análise de entrevistas em profundidade com os principais atores-chaves daquele processo, constatamos a importância da ação orquestrada da equipe do MARE e o papel de liderança empreendedora exercido pelo Ministro Bresser-Pereira na construção intelectual, teórica, institucional e política do PDRAE e da Reforma Gerencial como um todo.

## O MARE e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: uma leitura a partir da ótica dos seus formuladores-reformadores

### Resumo

Neste artigo, decorridos 25 anos do início da Reforma Gerencial de 1995, propomos resgate de alguns momentos-chave na trajetória da construção Reforma do Aparelho de Estado no Brasil durante os anos em que o MARE operou (1995 – 1998), narrados pela ótica de alguns dos seus principais “formuladores-reformadores”. Destacaremos uma fase deste processo que se constituiu em um momento crucial da Reforma Gerencial no país, que é relativamente pouco estudado em profundidade na vasta literatura nacional sobre o assunto, qual seja: o processo de composição dos quadros MARE e sua dinâmica interna de operação, bem como o início da formulação do Plano Diretor e das diretrizes gerais da Reforma a partir dos movimentos do Ministro e sua equipe. Através de metodologia qualitativa, com a análise de entrevistas em profundidade com os principais atores-chaves daquele processo, constatamos a importância da ação orquestrada da equipe do MARE e o papel de liderança empreendedora exercido pelo Ministro Bresser-Pereira na construção intelectual, teórica, institucional e política do PDRAE e da Reforma Gerencial como um todo.

**Palavras-chave:** MARE. Administração Pública. Plano Diretor. História da Administração Pública. Políticas Públicas.

### 1. Introdução e Metodologia

Em 1995, a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e a posterior elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano Diretor) foram os dois marcos fundamentais na história recente da Administração Pública brasileira que inauguram oficialmente o movimento gerencialista no setor público brasileiro. Com a expectativa de trazer princípios e ferramentas da chamada *New Public Management* para a superação do modelo burocrático weberiano, adaptando-as à realidade nacional ao chegar no governo federal brasileiro, o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira capitaneou política e intelectualmente o MARE entre 1995 e 1998.

Assim, foi iniciada no Brasil a Reforma Gerencial de 1995, com objetivo essencial de formular e implementar de métodos de gestão moderna no Estado brasileiro, renovando as técnicas e estratégias de governança pública e impulsionando a busca pela implantação de um novo paradigma para o setor público, sintetizado na ideia-chave da “Administração Pública Gerencial”. Para isso, foram instituídas medidas como o fortalecimento do núcleo estratégico de Estado, a transferência de atividades não-exclusivas do Estado para organizações públicas não-estatais – publicização-, processos de desburocratização e busca de autonomia gerencial, incentivos à avaliação de desempenho e contratualização de resultados, dentre outras (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 1996).

Neste artigo, decorridos 25 anos da publicação do Plano Diretor, o objetivo geral é propor um breve resgate de alguns momentos-chave na trajetória da construção Reforma do aparelho de Estado no Brasil durante os anos em que o MARE operou (1995 – 1998). Destacaremos, portanto, uma fase deste processo que se constituiu em um momento crucial da

Reforma Gerencial no país e relativamente pouco estudado em profundidade, qual seja: o início da formulação do Plano Diretor e das diretrizes gerais da Reforma.

Nesse sentido, propomos aqui contribuir para a memória da Administração Pública brasileira de uma importante reforma, subsidiando o entendimento da história do processo reformista. Para tanto, discutiremos brevemente alguns fatos, ideias e descreveremos o momento de estruturação do MARE e de sua equipe, *apresentando fatos e ensaiando interpretações* de como foram articulados, elaborados e organizados os pontos fundamentais que viriam a balizar todo projeto do Plano Diretor e o debate da administração pública gerencial irradiado pelo MARE.

O procedimento metodológico consiste em uma revisão da literatura sobre burocracia e Reforma do Estado no Brasil, além de uma análise de dados empíricos do processo de reforma gerencial da administração pública no Brasil na década de 1990, adotando uma abordagem de pesquisa qualitativa (FLICK, 2002). A parte empírica foi realizada através da análise de textos acadêmicos do ex-ministro Bresser Pereira e entrevistas com atores-chave no processo de reforma, especialmente com o ex-ministro da Reforma do Estado e alguns de seus principais assistentes no MARE.

As entrevistas foram semiestruturadas, com roteiro prévio e os informantes-chave<sup>1</sup> foram selecionados pela identificação dos ocupantes dos principais cargos do MARE que atuaram diretamente na formulação, discussão e divulgação das propostas da Reforma Gerencial. (ALBERTI, 2004; RUBIN e RUBIN, 2012). É essencial enfatizar a centralidade dessas entrevistas aos objetivos de nossa investigação, observando que buscamos, durante as entrevistas, explorar facetas pouco abordadas em estudos anteriores sobre o assunto, visando contribuir para esse processo de resgate e preservação da memória de reformas da administração pública no Brasil, considerando aspectos essenciais que dificultam a pesquisa acadêmica nessa área e em países com algumas características peculiares como o Brasil:

Na América Latina, as informações originais significativas não estão disponíveis nos veículos da comunidade de políticas acadêmicas para publicação como periódicos ou sites. A maioria dos dados e análises relevantes não é pública. A falta de transparência é a regra, apesar dos avanços que muitos países fizeram na área de governança eletrônica. Em alguns contextos, existe uma cultura de sigilo que é um sério obstáculo para investigações criativas e originais. Em outras situações, o acesso a documentação importante é regulado por redes intangíveis de relacionamentos pessoais. (BARZELAY *et al*, 2003: p. 36)

---

<sup>1</sup> Informações completas sobre os entrevistados no Anexo 1.

Assim, este artigo tem como objetivo contribuir para o aprofundamento dos estudos multidisciplinares nas áreas de Gestão Pública, Administração Pública e Políticas Públicas, enfatizando a importância do resgate da memória história da Administração Pública, ampliando a compreensão geral e as análises acadêmicas sobre a gênese da concepção da Reforma Gerencial brasileira. Desse modo, espera-se com este trabalho jogar luz em um período importante da construção intelectual e política de uma reforma administrativa e seu posterior desdobramento como instrumento basilar do projeto gerencialista no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), constituindo-se em um importante subsídio para a memória da Reforma do Estado brasileiro de 1995.

Acerca dessa contribuição de nosso trabalho, é importante destacar a relevância desse tipo de abordagem metodológica, especialmente no contexto dos estudos de reforma da Administração Pública na América Latina, que carecem de maior profundidade e estruturação, segundo Barzelay *et al* (2003: p.35): “Interviewing is especially critical because the bibliography of public management reforms in Latin America is unstructured, frequently insufficient, laudatory, superficial, and judgmental.”

## **2. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: criação e estrutura**

A reestruturação organizacional que culminou na criação do MARE, no início de 1995, representa uma mudança jurisdicional na questão da política de administração pública. (GAETANI, 2005) Em termos de estruturas organizacionais criadas para conduzir reforma administrativas, temos como primeira iniciativa o DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938. Entre 1938 e 1967, o DASP é ligado à Presidência da República. Em 1967, com o Decreto-lei nº. 200/1967, a designação do DASP é alterada para “Departamento Administrativo do Pessoal Civil”, mantida a sigla DASP. Posteriormente, com a Lei nº. 6.036 de 1974, o DASP é modificado para órgão de assessoramento imediato do Presidente da República e, no ano seguinte, sua denominação original é retomada. (COSTIN, 2010)

Quando o DASP 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 Presidência da República tendo

sido responsável pela política de administração pública até 1995, quando o MARE é criado<sup>2</sup>. (COSTIN, 2010; BRESSER-PEREIRA, 1998d)

A SAF foi negligenciada<sup>3</sup> nos governo Collor e passou por um período de inatividade. Ademais, era um mero órgão burocrático que não despertava grande interesse político devido à ausência de recursos e representava um assunto de baixa densidade político-eleitoral. Em suma, com exceção do período em que o DASP esteve à frente da Reforma Burocrática, o órgão nunca desfrutou de grande prestígio e visibilidade, e sua trajetória organizacional foi assinalada por muitas mudanças. De fato, seu DNA era a Reforma Burocrática do DASP, e esse traço fundamental persistiu até a criação do MARE:

Ao longo dos anos, o Ministério foi mudando de nome e de posição no organograma governamental, mas jamais deixou de ser o herdeiro do antigo DASP – um herdeiro que se esvaziava de conteúdo à medida que a Reforma Burocrática de que o DASP fora o responsável perdia força e sentido; um herdeiro que acabou se transformando em mero guardião de normas burocráticas, muitas vezes confundidas com privilégios burocráticos. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.320)

Assim sendo, para sinalizar uma mudança de rumo na política para a Administração Pública, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso alocou<sup>4</sup> o futuro dirigente do MARE numa área governamental de sua afinidade e preferência pessoal, com a elevação de *status* de uma pequena Secretaria da Presidência da República para um Ministério, por iniciativa própria de Cardoso:

Recebi um convite do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 1994, para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE -, que surgia da transformação, **por sua iniciativa**, da antiga Secretaria da Administração Federal da Presidência da República. Não fui eu quem solicitou a mudança de *status* e de nome do ministério, mas esta mudança fazia provavelmente sentido para o presidente: desta forma ele fazia um desafio ao novo ministro, e à equipe que iria me ajudar, para que enfrentasse a reforma da administração pública e, mais amplamente, do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2000: p. 58, grifo nosso)

Logo, é precisamente nesse momento que se dá o início da formulação da Reforma Gerencial:

As idéias da Reforma Gerencial de 1995 começaram a ser formuladas logo em seguida ao convite que recebi do presidente Fernando Henrique Cardoso, em

---

<sup>2</sup> O Ministério sucedeu à extinta Secretaria da Administração Federal – SAF, ampliando suas competências para incorporar a coordenação da reforma em atuação transversal sobre o conjunto dos órgãos e entidades da administração pública federal. Medida Provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995 (convertida em Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998) (FERNANDES, 2010b: p. 149)

<sup>3</sup> Gaetani (2002) e Abrucio (2007) destacam o retrocesso que representou o breve período Collor em termos de gestão pública, fato que reforçou a insignificância da pasta.

<sup>4</sup> Inicialmente, o Ministro Bresser manifestou interesse em ocupar a cadeira do Itamaraty, mas o que afinal não se concretizou. Sobre esse ajuste inicial na equipe ministerial de FHC e a posterior alocação de Bresser no comando do MARE, ver Leite (2014b: p. 59-61). O Presidente Fernando Henrique também oferece a sua visão dessa passagem da montagem do Ministério em Cardoso (2015: p.43-44).

dezembro de 1994, para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), (BRESSER-PEREIRA, 2000: p. 11)

Assim sendo, para levar a diante a hercúlea tarefa de empreender uma reforma do Estado, posteriormente definida nos termos do Plano Diretor como uma reforma de escopo mais reduzido, ou seja, uma reforma *do aparelho de Estado*, o ex-presidente Fernando Henrique já enfatizava as diferenças dessa tarefa em relação à propalada ideia de “Estado mínimo” - que em nada se assemelhava à missão do MARE – ressaltando a necessidade de construir uma nova administração pública que demarcasse distância segura de uma concepção weberiana de burocracia, inaugurando, assim, a administração pública gerencial no Brasil:

A Reforma exigida pelas circunstâncias quando chegamos ao Palácio do Planalto era de natureza muito distinta do que simplesmente enxugar a máquina pública para obter um Estado mínimo. Eu tinha isso muito claro desde a formação Ministério, ao convidar Luiz Carlos Bresser-Pereira para a pasta da Administração, que denominamos Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). A proposta do ministro, logo consubstanciada no Plano Diretor, seguida por um projeto de emenda constitucional enviado ao Congresso em agosto do mesmo ano, procurava reduzir os efeitos negativos da burocratização da máquina pública. Longe de representar o ideal weberiano de burocracia, nossa administração estava permeada do clientelismo da política tradicional e enrijecida pela defesa de interesses da própria corporação de funcionários, com menosprezo do interesse público. O ministro defendia, em lugar da administração burocrática, corporativa e clientelista, o estabelecimento de uma administração empresarial “gerencial”, isto é, pautada por critérios de eficiência, e voltada ao atendimento dos cidadãos, que substituiu a gestão burocrática. (CARDOSO, 2012: p.560)

Na realidade, o tema da reforma da administração pública não constava dos compromissos eleitorais do candidato vencedor e era um assunto fora do radar dos políticos, não ocupando espaços relevantes em debates públicos à época, e que passaria a ter um tratamento diferenciado a partir da criação do MARE:

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

Logo, a mudança de *status* da antiga SAF e a nomeação de um Ministro com credenciais políticas e acadêmicas suficientes para dar um novo rumo a uma pasta tradicionalmente de baixa importância estratégica foi um sinal importante, logo no início do governo, de que haveria mudanças na política para a administração pública, ainda que este tópico não tivesse sido um compromisso programático do Governo FHC:

Um dos primeiros movimentos de demonstração dessa prioridade foi dado quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função

pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Junto desse novo ministério, denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), foi também instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar essa Câmara nessa matéria. (MARINI, 2002: p. 46)

Em síntese, a tarefa de reorganizar o aparelho de Estado em bases mais modernas e racionais, buscando a superação da paralisia anterior em termos de políticas efetivas para a melhoria da Gestão Pública brasileira se tornaria a missão essencial no Ministério recém-criado:

A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, logo no início do atual Governo, a partir da extinta Secretaria da Administração Federal, vinculada à Presidência da República, representou um significativo avanço e um desafio aos segmentos da burocracia estatal preocupados com a perda de qualidade técnica do processo decisório e com a inoperância da máquina administrativa. A inclusão da reforma da administração pública na agenda prioritária do Governo era um reconhecimento dessa situação e abria a possibilidade de reposicionar o MARE como um Ministério criativo, atuante e com uma importante missão a cumprir na reestruturação do Estado. (MARE, 1997b: p. 12)

Nesse sentido, segundo Martins (2002: p.274-75), a estrutura do MARE era caracterizada pela atuação de duas Secretarias que dividiam a coordenação de diferentes missões: uma, relacionadas à reforma institucional: a Secretaria da Reforma do Estado (SRE); e a outra, responsável pela gestão-meio: a Secretaria-Executiva. Esta última, em razão de se ocupar de funções mais tradicionais, vinculadas ao paradigma da administração pública burocrática, foi ocupada por alguém que já trazia experiência na máquina federal, inclusive tendo exercido um cargo de liderança anteriormente, como ilustra este depoimento:

Eu cheguei [no MARE] por meio do Bresser. Eu fui orientada dele no mestrado, e eu trabalhava e já morava em Brasília. [...] Eu estava no Ministério da Previdência, como Secretaria Adjunta de previdência complementar, mas eu estava já há 7 anos em Brasília quando ele [Bresser] me ligou. E teve muito a ver com o meu perfil a minha ida para este posto porque eu sabia lidar com a máquina, eu tinha um conhecimento de como funcionava a máquina federal. Ele [Bresser] conhecia muito de gestão pública, mas não conhecia tão bem a máquina federal. (ENTREVISTADO n° 4)

Em relação à interação e integração entre às diversas estruturas do Ministério, havia uma separação nítida entre os segmentos da reforma propriamente dita, baseados na lógica da inovação, e outros da manutenção dos sistemas administrativos de governo, baseados na lógica do controle e da centralização. Internamente, do ponto de vista operacional, o MARE, ao absorver as funções da antiga SAF, ficou responsável pela emissão da folha de pagamentos dos servidores federais e a normatização das rotinas de pessoal, de compras e licitações, de

manutenção predial e de aquisição e manutenção de equipamentos de informática, abrangendo todos os órgãos da administração federal. (FERNANDES, 1999; MARTINS, 2002)

A criação da Secretaria da Reforma do Estado dentro da estrutura do MARE fortaleceu a orientação no sentido de uma atuação do ministério voltada para fora, inclusive com a formulação de um conjunto de projetos de direcionados para a reforma. [...] além disso, foi criada junto ao gabinete do ministro uma assessoria de informações institucionais para atuar na divulgação das políticas e projetos do ministério. Esta assessoria podia contar com um acesso privilegiado ao ministro e a todos os setores do ministério para produzir um fluxo permanente de informações que eram oferecidas ao público externo por meio de publicações, correio e canais não-convencionais como a Internet. (FERNANDES, 1999: p. 14)

Portanto, o *locus* institucional dentro do MARE diretamente responsável pela propositura e implementação das propostas de inovação em termos de Reforma do Estado propriamente ditas era a Secretaria de Reforma do Estado (SRE), que operava inicialmente através de um pequeno núcleo de servidores:

Esse núcleo do “novo” era muito pequeno, era muito pouca gente. Esse núcleo inicial era muito reduzido. As outras Secretarias tinham dezenas, quase uma centena de funcionários. Mas nós no início éramos quatro pessoas. Era a Ângela Santana, que tinha muito do perfil de trabalhar essa coisa do “novo”. E num primeiro momento três pessoas compõem a equipe dela: eu, o Pedro Faria, e o Ciro. O Pedro e o Ciro eram pessoas da carreira de gestor, da primeira turma, pessoas muito preparadas, com bastante *background* em Administração Pública. (ENTREVISTADO n°1)

Todavia, ainda que houvesse uma divisão de trabalho, nem sempre tão clara, em razão da natureza das atividades a serem desempenhadas pelas diversas Secretarias e órgãos do MARE, a SRE, responsável pelos novos projetos, mantinha contato próximo e necessitava de apoio de todo o Ministério para poder levar adiante as propostas de inovação, não podendo ser considerada uma parte estanque ou isolada das demais, uma vez que a cooperação e ação conjunta de vários times era também necessária:

The Secretariat of the Reform was a small team, headed by Ângela Santana. [...] and so, the division was sort of one team taking care of the new things, the new projects; and the rest, along with the old. They kept a more traditional organization, even though, in reality, this split was not so strict. The Secretariat for Reform had all the time to make contact with the other secretariats. And most of the innovation projects on the “old” side of the ministry were developed with support or even with the management of people from the other secretariats. So, in the real day-to-day activities, the standard was a merger of teams from different areas. And I would say that the roles were not so clearly defined because when we developed a new idea, for example, a team was formed taking people from different areas. Without a formal activity—just, you know, Angela picked up the telephone, the Minister picked up the telephone. “We need your help.” So, everybody sat at a table and began to work as a single team. (FERNANDES, 2010a: p. 13)



Portanto, durante o primeiro mandato de FHC, foi estabelecido que o MARE seria a pasta ministerial responsável pela formulação de políticas e diretrizes para a reforma e modernização do aparelho de Estado, a execução de projetos e programas de reforma administrativa e a coordenação, normatização e execução de ações no âmbito dos sistemas de recursos humanos, modernização administrativa, informações e serviços gerais. Ou seja, as atribuições formais do Ministério compartilhavam tanto funções de inovação e mudança institucional como a execução de rotinas administrativas. (MARE, 1997b; FERNANDES, 1999; COSTIN, 2010; FERREIRA COSTA, 2002)

## 2.1 Composição e dinâmica do MARE

A movimentação para o recrutamento da equipe do MARE deu-se de modo ágil e sem maiores conflitos internos, algo não exatamente corriqueiro no modelo brasileiro de “presidencialismo de coalizão”, no qual se partilham os cargos em troca de apoio político. (GAETANI, 2000) O que se depreende é que os integrantes do MARE, em especial aqueles vinculados diretamente ao Ministro, apresentavam um perfil relativamente homogêneo – em função do pertencimento à rede pessoal de Bresser Pereira na FGV - o que minimizou conflitos e agilizou o processo de formação do Ministério:

O MARE se lançou como domínio da política pública desde o começo do governo e se estruturou rapidamente a partir de colaboradores de Bresser ligados à FGV de São Paulo e de quadros da burocracia governamental de Brasília, dentre os quais estava um grupo de gestores que desempenhou papel relevante na equipe de transição do governo. (MARTINS, 2002: p.238)

O tema encampado pelo MARE era novo no país e não estava entre os principais compromissos eleitorais do Presidente eleito. Todavia, de acordo com a narrativa do ministro Bresser: “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 à ela**”. (BRESSER-PEREIRA, 2010: p.180, grifo nosso). Essa passagem ilustra a posição inicialmente cautelosa, por um lado, mas de confiança na capacidade do Ministro e do Ministério, por outro, adotada por Fernando Henrique. Tal posicionamento foi explicitamente manifestado em seu “Diário de Memórias” da Presidência (CARDOSO, 2015), onde deixa claro, em uma passagem de fevereiro de 1995, seu ceticismo moderado acerca de algumas nomeações feitas por Bresser no MARE, mas que afinal foram mantidas, sugerindo mais tempo de amadurecimento para os assuntos sob responsabilidade do MARE:

Quero dizer também que, através do Clóvis [Carvalho] fiz saber ao Bresser que as pessoas que estavam sendo nomeadas para as secretarias de reorganização do Estado e para a Secretaria Executiva, embora competentes, não tinham a força necessária para o desempenho destas funções no momento em que vivemos. Ele deposita imensa confiança nos seus auxiliares imediatos, insistiu e os manteve. Vamos ver, com a evolução do tempo, o que acontecerá nesta área. (CARDOSO, 2015: p.55)

Acerca da caracterização do Ministério, merece destaque o fato de que algumas posições do MARE estavam com os profissionais que já possuíam prévias experiências inovadoras no governo federal. É interessante observar que na SRE, conforme descreve um depoente, o perfil profissional de alguns recrutados aponta para uma tendência de abrigar no MARE servidores já testados em experiências anteriores de promoção de inovações<sup>5</sup> no governo, o que seria essencial para dinamizar os trabalhos daquele órgão do MARE:

[...] eu entro para o MARE nessa época, e logo no início, eu fui dos primeiros integrantes da equipe, quando se cria a SRE [Secretaria de Reforma do Estado] e eu começo a trabalhar. Eu vou pra lá indicado, à época pela Cláudia Costin, que trabalhou comigo no SERPRO. Então, a gente já tinha tido uma experiência muito interessante na condução do modelo de gestão lá no SERPRO, nessa **perspectiva de gestão para resultados**. (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

Nesse sentido, um ex-servidor do MARE alega que havia então um grupo pequeno de funcionários que estiveram que apresentavam traços característicos, e que estavam afinados com o propósito modernizador de trabalhar com inovação na Gestão Pública, que afinal era a missão principal do Ministério: “a small group of well qualified career civil servants, in general, inspired by the idea of modernizing, improving and implementing innovations<sup>6</sup> in public administration.” (FERNANDES, 2010a: p.1)

Ademais, no processo de composição dos quadros do MARE, para além da incorporação de perfis com trajetórias de atuação com inovações, houve também o encorajamento para promover uma integração entre servidores que já operavam na burocracia federal com aqueles vindos do mundo acadêmico, e também com os funcionários que já trabalhavam na estrutura anterior da SAF. Assim narra Fernandes, que também fez parte desse grupo pioneiro e era egresso das carreiras do serviço civil federal:

---

<sup>5</sup> Gaetani (2002: p. 6) também reforça esta visão, uma vez que havia um nítido papel de centralidade desses especialistas em administração pública na formulação da política de reforma concentrada na SRE: “The Secretary of State Reform concentrated a creative group of public administration experts. They played an influential role in the policy design stage.”

<sup>6</sup> “O Ministro se empenhou na montagem de uma equipe com perfil diversificado, que agregava administradores públicos com formação acadêmica, jovens servidores públicos de carreira e ex-dirigentes com experiência gerencial em programas e na direção de entidades descentralizadas da administração indireta”. (FERNANDES, 2010b: p.149)

A group of about 10 people formed the initial nucleus that took the most important positions in the new ministry. Me and three or four colleagues from the Ministry of Social Security belonged to this initial group. **We were invited because we were young professional civil servants but also we had experience with some innovative initiatives** in the Ministry of Social Security. **We had taken part in a project to create performance indicators of Social Security.** This was important so that our names were remembered. Bresser was looking for young people from the 'administrative machine' to help him to take control of things from the very beginning. **He encouraged a mixture of this civil servant group with people from university and with those who were already working in the Secretariat.** So, there were three kinds of people, recruited from different locations to form a new team and this was the core of the Ministry. (FERNANDES, 2010a: p.1, grifo nosso)

De fato, além da parte da equipe do MARE originária da FGV de São Paulo, houve interesse em recrutar pessoal da burocracia federal, que foi considerada de bom nível técnico pelo ministro Bresser apesar do estigma que pairava sobre o funcionalismo público, nicho onde se vislumbrou a oportunidade de aproveitar no MARE os bons quadros disponíveis em Brasília: "I knew that we had a good civil service, we had very good civil servants in Brazil, in Brasilia. The story that Brazil has poor civil servants is just wrong. So I tried to use as many local people as I could". (BRESSER-PEREIRA, 2011: p.15) Desse modo, o MARE visava absorver servidores públicos aptos a atuar de modo transversal e flexível, uma característica típica da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). Para tanto, houve então um convite para um grupo de servidores, que estavam também vinculados a outros Ministérios:

O Bresser, por meio do Sérgio Cutolo [Ministro da Previdência] tomou conhecimento da existência da carreira de gestores governamentais, que era uma carreira que na época tinha um contingente pequeno trabalhando em algumas áreas (só havia tido um concurso até então). Então, ele [Bresser] fez um convite para pessoas da Previdência, extensivo a qualquer gestor governamental que tivesse interesse, para que se reunissem com ele no MARE, numa reunião aberta, logo no início de janeiro [de 1995]. Então nós fomos a essa reunião, ele [Bresser] apresentou algumas ideias do que ele queria fazer, e destacou que ele queria trabalhar com servidores de carreira. (ENTREVISTADO n°2)

Foi no Centro Cultural do Banco do Brasil, em Brasília, onde foi instalado o governo de transição, que o futuro ministro [Bresser] tomou conhecimento dessa carreira, criada em 1989 e, naquela época, em processo de extinção. Sérgio Cutolo dos Santos, então Ministro da Previdência (Governo Itamar) e já escolhido por FHC para presidir a Caixa Econômica Federal, foi quem agendou o encontro dos gestores com o ministro Bresser Pereira, da qual participei juntamente com Cláudia Costin, que viria a ocupar, posteriormente, o cargo de Secretária-Executiva do MARE. (SANTANA, 2015: p. 53)

De fato, a carreira de gestores federais (EPPGG) foi privilegiada como um segmento estratégico de recrutamento para os quadros do MARE. Nesse sentido, é interessante observar o caso de um antigo colaborador do MARE que narra que, ao tomar conhecimento do conteúdo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, que introduzia novas tecnologias gerenciais

na Administração Pública, teve seu interesse despertado pelas atividades do MARE e, mesmo estando em uma outra posição profissional na Presidência da República, escolhe mudar para tentar trabalhar no MARE. Para tanto, ao ver frustrada sua tentativa de engajamento direto na equipe, decide ingressar na carreira de gestores por via de concurso público e, após aprovado em posição confortável, opta deliberadamente pela lotação no MARE:

When I first saw the plan, [...] in the perspective of the near future, and all these new improvements and new managerial technology, I became very enchanted with that plan. **I made a decision when I read that: I'm going to work with Bresser.** And I quit my job in the Presidency and I went to work with him in MARE. It took me a whole year to move to MARE, because I went there to bring my CV and nobody talked to me. I became very disappointed. Then I took an exam. One of the things Bresser was doing was revitalizing this career of public managers, specialists in public management and public policy. The same year they opened a public exam for this career. I took that and passed and I became one of them. My rank allowed me to choose where I wanted to work, and I decided I'm going to work at the Ministry of Federal Reform. (MARTINS, 2010: p.5)

Nesse sentido, os novos gestores, que passaram a ingressar no primeiro concurso já promovido sob o comando do MARE, a partir de 1996, também eram selecionados para o trabalho no MARE após as etapas de seleção e formação na carreira, como afirma um ex-servidor do Ministério que atuava na SRE e ajudava nesse recrutamento específico:

E depois veio o Humberto Falcão, que tinha acabado de passar no concurso de gestor público, e eu fui o orientador do grupo dele que estava fazendo o trabalho final na ENAP, que era uma análise institucional da ESAF, e aí ele se interessa muito pela agenda da reforma. E eu o convido para ir trabalhar no MARE comigo, ele e mais alguns gestores dessa turma. A gente fazia muito isso: a gente entrevistava, e a cada nova turma de gestores que estavam se formando, a gente selecionava aqueles que considerávamos os melhores para trabalhar no MARE. (ENTREVISTADO n°1)

Em suma, percebemos que havia algumas características comuns na equipe do MARE. Todavia, um ex-servidor aponta também algumas limitações verificadas, especialmente no âmbito intragovernamental, fato que reforçava a necessidade de um grupo capaz de se aglutinar e sustentar uma posição de defesa das propostas, o que foi um atributo essencial valorizado pelo dirigente do MARE, como fica claro nesse depoimento:

Vários elementos eram comuns na maior parte da equipe: idealismo, compromisso com o serviço público e um senso de missão. Também havia alguma ingenuidade em relação às dificuldades a serem enfrentadas, incluindo carência de apoio dentro do próprio governo. Bresser não parecia buscar algum conhecimento ou habilidade específica, mas valorizava sobretudo a atitude e o engajamento das pessoas em relação às suas propostas. (ENTREVISTADO n°9)

Nesse sentido, percebemos que havia uma forte necessidade de engajar os servidores do MARE no projeto de sustentação da Reforma Gerencial. Para avançar nesse intento, o MARE procurou instituir na sua dinâmica interna métodos de planejamento por objetivos, gerenciamento por projetos e colegiados de gerentes e de secretários para estimular a integração e o compartilhamento de informações. (FERNANDES, 1999: p.15) Para isso, foi importante o estilo de debates e de tomada de decisões que o ex-ministro Bresser Pereira instituiu no Ministério, essencialmente horizontal, participativo e inclusivo, e que visava uma maior integração para promover uma sinergia entre os vários segmentos dentro do MARE, não apenas no nível de Secretariado do Ministério, mas também abarcando outros níveis hierárquicos para ampliar o debate interno e a interação dos diversos servidores:

[...] os principais assessores e todos os secretários participavam, com o Ministro, de reuniões semanais, denominadas “reuniões do colegiado”, nas quais todas as questões eram debatidas, tanto do novo quanto da rotina. Os debates não se restringiam a relatos; as questões eram submetidas ao escrutínio de todo o grupo. Essa sistemática também era adotada na discussão interna dos grupos responsáveis pela elaboração das propostas referentes ao Plano Diretor. (SANTANA, 2015: p.54)

Logo, o MARE instituiu um sistema de acompanhamento dos projetos prioritários do Ministério, e também uma dinâmica de trabalho baseada em colegiados de dirigentes, a partir dos escalões superiores, a qual conferia maior agilidade e transparência ao processo decisório, favorecendo a integração das políticas desenvolvidas pelo Ministério ao trabalhar num perspectiva mais transversal. (MARE, 1997b: p.13) Ademais, havia ainda o envolvimento direto do dirigente máximo do MARE em algumas dessas reuniões, que visavam fomentar a discussão de ideias no momento em que a Reforma também era formulada, numa perspectiva de abertura e inclusão de várias camadas hierárquicas do Ministério:

O Ministro Bresser instaurou aquela sala coletiva, onde todos os secretários sentavam na mesma sala. [...] então sentava ele, o secretário executivo e todos os secretários e a presidente da ENAP, que era uma entidade vinculada. Então, ali já era um celeiro importante de conversas e interação. E sistematicamente ele também reunia um grupo abaixo do secretários, ele chamava os diretores e coordenadores gerais, é como se chamasse os DASs 6, 5 e 4. Então, era um grupo de cerca de 40 pessoas que ele reunia uma vez por mês mais ou menos sempre na ENAP, porque ele fazia questão de prestigiar a Escola e ele passava uma manhã lá praticamente dando aula para este grupo e pondo aquelas ideias em discussão, e ao mesmo tempo elaborando a proposta para o Brasil. (ENTREVISTADO n° 10)

[...] eu consigo avaliar muito atuação do Bresser "para dentro": ele era um chefe muito hábil, que sabe gerenciar pessoas. Tinha aquele "colegiado gerencial", que era uma grande sala no sétimo andar [do MARE], no qual sentavam o Ministro e todos os Secretários. Então, essa ideia de que cada secretário fica no seu andar, junto com os seus subordinados, ele [Bresser] desfez, pois o Ministro sentava com os Secretários na mesma sala e a equipe

do secretário no andar correspondente à Secretaria. E com essa organização, ele conseguia trabalhar melhor a interface das várias das políticas do MARE. (ENTREVISTADO n°8)

Portanto, predominava entre a equipe do MARE uma dinâmica informal que visava o engajamento do grupo ministerial nos objetivos e discussões internas, buscando também o compartilhamento na tomada de decisões e o envolvimento coletivo na busca de soluções:

Team members recalled the informal work style at MARE. Bresser-Pereira encouraged working groups to brainstorm solutions. Such groups usually included a cross section of people from within MARE, along with advisers from other ministries. Bresser-Pereira assigned each group a particular problem and met with the members a few days later to evaluate solutions. He also asked team members to share in decision-making. (MAJEED, 2012: p. 5)

Em suma, a constituição da equipe do MARE, numa perspectiva de integrar diferentes perfis a partir do recrutamento em diferentes nichos foi uma etapa fundamental da história da constituição do Ministério e para a sustentação técnica e política da Reforma Gerencial.

### 3. A formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

Nesta seção será discutido o processo de elaboração, discussão e aprovação do Plano Diretor (BRASIL, 1995), o documento-chave que traça as diretrizes da Reforma Gerencial empreendida pelo MARE entre 1995 e 1998 e que sintetiza os princípios teóricos fundamentais da Administração Pública Gerencial. A abordagem aqui, ao invés descrever os pontos principais contidos no Plano Diretor, é muito mais no sentido de “ilustrar” como se deu esse processo de construção do documento e formulação das suas ideias iniciais, especialmente a partir da análise do registro dos depoimentos de história oral colhidos com os ex-servidores do Ministério que atuaram diretamente nesse momento inicial do processo.

A proposta do Plano Diretor iniciou-se a partir dos desdobramentos de dois fatos definidores que viriam a ajudar a formatar a visão sobre a Reforma Gerencial dos dirigentes do MARE: o encontro em Brasília, em março de 1995, com David Osborne<sup>7</sup>, que sugeriu maior atenção à experiência britânica; e a visita à Grã Bretanha com escala em Santiago de Compostela, sede de um congresso acadêmico sobre gestão pública, após o final do qual o ex-ministro Bresser resolve iniciar a elaboração o Plano, como ele enfatiza nesse depoimento:

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

<sup>7</sup> Autor do afamado livro “Reinventing Government”, influente obra norte-americana no debate global sobre as reformas administrativas na década de 1990.

**modelo que seria o resumo teórico da Reforma. Quando eu cheguei de volta ao Brasil, eu comecei a fazer o Plano Diretor.** Eu já estava envolvido na Reforma Constitucional, mas **o Plano Diretor só ficou claro para mim a partir desse momento.** E depois eu chamei o Caio Marini e a Sheila Ribeiro para me ajudarem a escrever o Plano Diretor. (*Entrevista*, 2013, grifo nosso)

Logo, é nesse momento que se inicia a elaboração formal do Plano Diretor, que contou com a participação de servidores e assessores do MARE, alguns dos quais têm suas funções<sup>8</sup> elencadas pelo principal dirigente do Ministério:

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

Desse modo, durante o primeiro semestre de 1995, ocorreu o desenho da estratégia geral da Reforma Gerencial, a partir da elaboração da versão preliminar do Plano Diretor que foi submetido à apreciação da Câmara da Reforma do Estado quando da reunião de sua instauração, em junho de 1995, em sessão coordenada pelo Presidente da República. Em seguida, iniciou-se um processo de discussão do referido documento visando ao seu aperfeiçoamento, sendo o mesmo aprovado pela Câmara em meados de outubro. Estabelecido o grande quadro de referência, de maio a julho, fez-se a redação preliminar, lapidada, discutida nos meios governamentais e enriquecida com dados e diagnósticos, até o lançamento oficial em novembro de 1995. (MARINI, 1996; MARTINS, 2002)

De acordo com a interpretação de Martins (2002), foi feita uma escolha de apresentar a política de reforma administrativa sob a forma de um Plano Diretor, ao invés de uma simples proposta de lei, pois acreditava-se que havia o risco da não obtenção dos apoios necessários dentro e fora do governo. Desse modo, o MARE, seguindo a prática anglo-saxã dos *white papers*, expressou a sua política para a reforma da administração sob o formato de Plano

---

<sup>8</sup> Após a elaboração do Plano Diretor, e depois com a formatação dos vários projetos que o MARE deveria executar como forma de implementação do Plano, há outras pessoas que se incorporam aos poucos assessores diretos de Bresser Pereira que colaboraram na confecção do Plano Diretor: “E aí o Plano Diretor é aprovado, a estrutura do MARE é aprovada, e eu assumo essa diretoria da Reforma, e aí eu ganho uma equipe para cuidar dos projetos da reforma. E aí vem o Carlos Cristo, a Júlia Melo, a Valéria Salgado, a Margaret Baroni, a Helena Pinheiro, o Bráulio Baptista. E aí tem uma equipe, eu cheguei a ter umas 8, 10 pessoas.” (ENTREVISTADO n°1)

Diretor<sup>9</sup>, ao invés de torná-la legislação, como foi o Decreto-Lei 200 ou da cogitação de uma Lei Orgânica da Administração Pública.

Aqui um temos um ponto nevrálgico acerca do processo de formulação da Reforma Gerencial: houve, então, a escolha de um modelo, com alto nível de abstração, mas que partia de um diagnóstico claro e sistematizado acerca dos principais problemas da administração pública brasileira naquele momento, e que possuía um foco estratégico, o que resultou, a partir do processo de discussão e o início da implementação de algumas primeiras medidas, em um sentido claro de agenda para a Administração Pública que assinalou o primeiro Governo FHC (MARINI, 1996; ABRUCIO, 2007; MARTINS, 2002)

Para implementar a administração pública gerencial foi necessária a proposição de um modelo conceitual que melhor explicasse o funcionamento do aparelho do Estado. Obviamente, a opção de construção de um modelo traz implicitamente o inconveniente da imperfeição: um modelo é sempre uma simplificação da realidade, mas a alternativa à não utilização do modelo induziria a optar-se por uma estratégia com um grau de generalidade tal que, certamente, não geraria contestações mas, também não atacaria os problemas com a especificidade requerida. (MARINI, 1996: p. 21)

Então, a estratégia da reforma do aparelho do Estado de 1995 foi estruturada a partir de três dimensões fundamentais: a) a primeira, *institucional-legal*, trata da reforma do sistema jurídico e das relações de propriedade e favorecerá mudanças estruturais no aparelho do Estado; b) a segunda, *cultural*, que vislumbra o início da transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial; c) e a terceira, que estabelece o aperfeiçoamento da administração burocrática vigente ao mesmo tempo em que há a *introdução da administração gerencial*, incluindo os aspectos de modernização das estruturas organizacionais e dos métodos e instrumentos de gestão. (BRASIL, 1995)

Todavia, estas três dimensões contidas no Plano Diretor são o resultado final do processo de formulação da Reforma Gerencial. Antes dessa versão acabada, sintetizada acima, é preciso observar que, *na gênese da sua concepção*, a estava clara a necessidade de promover modificações *apenas na dimensão jurídica*, em decorrência das amarras burocráticas e distorções diversas impostas à Administração Pública brasileira pela Constituição de 1988.

Assim sendo, conforme a formulação do Plano Diretor avançou com os debates e sua submissão às instâncias necessárias para a sua aprovação, foi ficando claro que mudanças

---

<sup>9</sup> Bresser-Pereira (2010: p.197) afirma que, devido à tradição jurídica formalista do Brasil, os planos ou “livros brancos” necessitam de uma chancela oficial, razão pela qual o ex-ministro solicitou ao Ministro Chefe da Casa Civil que levasse ao Presidente da República, para assinatura, um decreto, portaria ou outro instrumento que chancelasse o Plano Diretor como uma política oficial do Governo. Entretanto, o dirigente do MARE não logrou êxito “por mais que insistisse, e não me foi dada nenhuma explicação razoável”. Essas resistências estão relacionadas aos conflitos e dificuldades da relação do MARE com a Casa Civil.



necessárias no plano jurídico não seriam suficientes para abarcar todo o projeto mais amplo que preconizava a Reforma Gerencial, já delineado no discurso de posse de Bresser Pereira no MARE. Na narrativa de um assessor próximo do ex-ministro Bresser, que acompanhou sistematicamente a formulação do Plano Diretor e as reuniões decisivas da Câmara da Reforma do Estado para a formatação da proposta do Plano Diretor, fica explícita essa importante passagem da história do MARE:

Foi muito importante a Câmara da Reforma do Estado. [...] e a primeira, e talvez a primeira e única vez que o Presidente da República e os Ministros foram nessa reunião, [...] de instauração da Câmara, foi quando a gente apresentou o **primeiro rascunho do Plano Diretor, que era um singelo documento, de meia dúzia de páginas.** [...] e do ponto de vista de conteúdo, tanto o tema “furou a fila”, como o conteúdo da agenda sofreu mudanças substantivas. **Porque num primeiro momento a Reforma era essencialmente uma reforma constitucional.** Quer dizer, para reformar o Estado, você tinha que mexer na norma, e isso era o ponto central. (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

Na sequência dessa narrativa, fica também evidente que houve algum intercâmbio de ideias e uma sugestão de ampliação da proposta anterior focada exclusivamente no aspecto jurídico da Reforma, à medida em que se constata que apenas com modificações jurídicas não seria possível abarcar toda a agenda de Reforma do aparelho de Estado que o MARE pretendia apresentar ao país. Então, a partir dessa dinâmica, constata-se a necessidade de citar e explicitar formalmente outras “dimensões” da Reforma Gerencial, aperfeiçoando a proposta:

Num primeiro momento [a Reforma] era apenas criar a emenda, que depois virou a emenda 19, flexibilizar a estabilidade, [...] era muito institucional-legal. E a primeira vez que a gente leva essa assunto na reunião da Câmara, ela vai um pouco com essa cara. E um pouco antes da reunião, eu tinha alertado, e aí era um pouco o meu lado de gestor, eu tinha uma dificuldade muito grande de entender a reforma apenas nessa dimensão (jurídica). O Bresser, economista, mas também jurista, porque ele é também formado em Direito, tinha muito essa influência. E eu o alertei antes do início dessa reunião, e insistia muito, mas ele não dava muita bola, e eu dizia: **“Ministro, a agenda não é só isso”**. Eu até brincava com ele e dizia o seguinte: “Vamos supor que, da noite pro dia, a gente aprove todas as modificações legais que você quer fazer: o Estado está reformado?”. Ele aceitava um pouco, mas não estava ainda convencido. (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

[...] curiosamente, nessa reunião da Câmara, isso aí para mim foi o que mudou da água para o vinho: o Eduardo Jorge, que tinha uma influência muito grande sobre o FHC, faz exatamente essa pergunta [“Vamos supor que, da noite para o dia, a gente aprove todas as modificações legais que você quer fazer: o Estado está reformado?”] ao Bresser. E aí ele [Bresser] dá uma olhada para mim e diz: **“Não, isso está incluído, uma nova versão do Plano Diretor vai ter uma dimensão gerencial”**. E aí, na saída ele [Bresser] me chama e diz: “Eu quero que você vá conversar com o Eduardo Jorge e mostre para ele o que nós estamos fazendo”. (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

Desse modo, percebemos que, a partir das discussões e questionamentos que ocorriam nas reuniões da Câmara da Reforma do Estado, foi possível aperfeiçoar a concepção inicial do Plano Diretor com a incorporação de novos elementos não previstos inicialmente. Ademais, a proposta do Plano Diretor foi intensamente discutida também entre os membros da equipe do MARE, evidenciando uma dinâmica inovadora de trabalho e interação dos servidores, por onde passava por filtros e revisões importantes que ajudavam a lapidar o documento que deveria ser encaminhados para aprovação da Câmara:

[...] o Ministro Bresser tinha um estilo de trabalho que agradava muito no MARE, porque todo mundo sabia um pouco de tudo: sempre havia reuniões de alinhamento. Tínhamos também aquele gabinete em que estavam todos os secretários [do MARE], o que achei bastante ousado da parte dele [Bresser], de pelo menos o MARE ser um ministério inovador dentro da sua própria gestão interna. Então, a gente tinha aquele gabinete coletivo e também a gente tinha reuniões de secretariado semanais. Então, todo mundo estava acompanhando todas as discussões. E na elaboração do Plano Diretor, num certo sentido a gente era *peer reviewer* um do outro, mas a coordenação era da Ângela Santana, ou do Bresser, que era o estilo dele. (ENTREVISTADO n°4)

Assim sendo, esses relatos dão conta que, já no início das discussões sobre o Plano Diretor, aparecem algumas interações importantes do ministro Bresser e assessores com os membros do núcleo duro do governo que ajudaram a destilar melhor as visões e propostas sobre a Reforma Gerencial. Ainda que boa parte das ideias estivessem já presentes, desde a posse de Bresser Pereira no MARE, é somente a partir dessa dinâmica de discussão das primeiras versões do Plano Diretor que surgem então a especificação e o detalhamento mais explícitos das “dimensões” gerencial e cultural, que passam a ser formalmente consideradas e, posteriormente, contempladas em uma versão mais bem elaborada do Plano Diretor:

Sobre o Plano Diretor, o Bresser custava a aceitar [ideias], mas quando ele aceitava, ele comprava a ideia, e vendia essa ideia com muita competência, com a capacidade toda que ele tem. E aí ele comprou essa ideia, e melhorou. E aí ele [Bresser] passou a me dizer o seguinte: “Além da dimensão institucional-legal, nós vamos ter uma dimensão gerencial”. E o que seria isso? Seriam as ferramentas de gestão: contratos de gestão, indicadores, metas, remuneração variável etc. Mas ele [Bresser] falou: “Mas além disso tem uma terceira dimensão que você esqueceu: a dimensão cultural.” Que eu de certa forma achava que estava na gerencial, mas ele quis separar e eu acho que com muita propriedade, e essa separação fez sentido. (ENTREVISTADO n°1)

Então, ao final do processo de formulação, debates e, finalmente, a aprovação do Plano Diretor pela Câmara da Reforma do Estado, ficou absolutamente clara a novidade e a oportunidade que a proposta da Reforma Gerencial representava: um tema novo no país e na agenda do governo, formatado e organizado a partir de ideias novas e sob inspiração de experiências internacionais e que, fundamentalmente, era uma agenda exclusiva do MARE e

do seu líder principal, estando fora das ideias reformistas dominantes do núcleo duro do poder.

Sem dúvidas, isso expressava também a magnitude do desafio e da oportunidade que o MARE e a sua equipe teriam pela frente, como ficou registrado no trabalho de um ex-assessor do Ministério, que narra um fato curioso ocorrido na reunião de lançamento solene do Plano Diretor, quando o Presidente FHC encerrou a sessão expressando: “agora cabe ao Ministro Bresser convencer o Governo, o Congresso e a Sociedade”. O cavaleiro já tinha sua espada e o mundo a conquistar. O Dom Quixote pendurado na parede da sala de reunião ministerial do MARE nunca foi tão emblemático. (MARTINS, 2002: p.240)

### **Considerações Finais**

Esse artigo buscou demonstrar alguns capítulos importantes da história do MARE. Para tanto, o foco essencial aqui foi tratar de “dar voz aos atores” que teceram essa trama, salientando seus pontos de vista e buscando cotejá-los com documentos e com a literatura mais analítica sobre o período sem, todavia, perder o foco na tentativa de recuperação da história daquele momento ímpar da Administração Pública, especialmente pela ótica dos “reformadores-formuladores” envolvidos nessa obra.

O MARE deu vida a uma experiência reformista da administração pública brasileira pela primeira vez na história do país empreendida em um contexto democrático e levada a cabo através de um grande debate nacional que visou difundir seus princípios, dialogar com seus críticos, angariar apoio na burocracia e na sociedade e, sobretudo, promover uma visão renovada ao proclamar o início da superação da administração pública pela administração pública gerencial, inaugurando um novo paradigma na gestão pública brasileira.

Para tanto, o MARE operou com uma equipe de alto nível técnico capitaneada intelectual e politicamente pelo Ministro Bresser Pereira. Esse grupo, durante os quatro anos em que atuou, foi capaz de construir um documento-chave com enorme poder de mobilização, que apresentou um diagnóstico claro e propostas contundentes para atacar as insuficiências do aparelho de Estado brasileiro, até então mobilizado por um crise multidimensional: o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foi capaz de dar um sentido de agenda aos trabalhos do MARE, ao mesmo tempo em que organizava suas propostas de modo sistemático, formando e persuadindo vários públicos afetados direta ou indiretamente por suas proposições.

Em suma, o Plano Diretor foi o instrumento essencial da Reforma Gerencial. Seu poder de mobilização foi fundamental para dar credibilidade e alavancar uma proposta sistematizada de reforma do Estado no Brasil, a qual não pode ser confundida como um mero rearranjo

administrativo ou pura reforma de estruturas organizacionais, sendo muito mais ampla e possuindo um *alcance político* muito maior do que o próprio Plano, como enfatiza o seu principal formulador:

O que foi proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado não é um reforma de organogramas, não é um mero processo de descentralização política e de desconcentração de autoridade, não se limita a propor novas formas de gestão baseada na estratégia da gestão pela qualidade. Na verdade, o que temos é uma reforma gerencial que, a partir de uma análise da realidade brasileira e tendo como base um modelo teórico claro, propõe a criação de novas instituições no setor público; essas tornarão o Estado brasileiro mais dotado de governança democrática, ou seja, de maior capacidade de transformar em realidade, de forma eficiente, as decisões sobre políticas públicas tomadas nos quadros do regime democrático. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p.28)

Portanto, discutimos aqui um aspecto essencial para a Reforma Gerencial de 1995: o processo de formulação de seu principal instrumento técnico-político, que sofreu modificações nas suas concepções iniciais e incorporou modificações essenciais a partir da interação interna da equipe do MARE e também com as demais instâncias de poder por onde a proposta do Plano transitou, revelando-se um processo essencialmente dinâmico, democrático e que buscou incorporar ideias e aprofundar propostas ao longo do processo que contribuíram para seu aperfeiçoamento técnico e sua viabilidade política constituindo-se, fundamentalmente, em uma ferramenta de apresentação, mobilização e defesa da Reforma Gerencial da qual se valeu a equipe do MARE também em vários momentos posteriores.

### Referências Bibliográficas

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

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Ministério do Planejamento, SEGES, 2002.

ALBERTI, Verena. **Manual de História Oral**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

BARZELAY, Michael *et al.* Research on public management policy change in the Latin America region: a conceptual framework and methodological guide. **International Public Management Review**, v. 3, n. 1, p. 20-42, 2003.

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

BRASIL. Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanço da Reforma do Estado no Brasil – a Nova Gestão Pública**. Brasília: SEGES-MP, 2002.

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

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

\_\_\_\_\_. **Innovations for successful societies: oral history program - civil service series: Entrevista**. [21.03.2011]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories>. Acesso em 23.08.2017

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

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

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Arte da Política: a História que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

\_\_\_\_\_. **Diários da Presidência: 1995-1996**. Volume 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

\_\_\_\_\_. **Diários da Presidência: 1997-1998**. Volume 2. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008a.

\_\_\_\_\_. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 3, p. 271, 2008b.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

D'INCAO, M. A. e MARTINS, H. (Orgs.). **Democracia, crise e reforma: estudos sobre a Era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A Reforma Administrativa no Brasil: Avanços e Limites – 1995-98**. George Washington University - Minerva Program, Washington, 1999.

\_\_\_\_\_. **Innovations for successful societies: oral history program, civil service series: Entrevista.** [17.09.2010]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília-DF – Brasil, 2010a. Disponível em: <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories> Acesso em 23.09.2018

\_\_\_\_\_. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira.** Tese de Doutorado em Administração. FGV/EBAPE, 2010b.  
FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes. **A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC.** In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - Parte 1.** Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 9-56.

FLICK, U. **An introduction to qualitative research.** Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002.

GAETANI, Francisco. **La intrigante reforma administrativa brasileña.** Revista Reforma y Democracia. No. 16, Caracas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Public management policy change in Brazil: 1995-1998.** Paper apresentado no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct, 2002.

\_\_\_\_\_. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil: 1930-1998.** Thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science. London School of Economics and Political Science, 2005. 470 p.

LEITE, Leonardo Queiroz. **Um empreendedor de políticas públicas em ação: Bresser Pereira e a Reforma da Administração Pública de 1995 no Brasil.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, 2014.

MAJEED, Rushda. **Strengthening Public Administration: Brazil, 1995 – 1998.** Policy Note. Innovations for Successful Societies, Princeton University, 2012. Disponível em [http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy\\_note/PN\\_id150/Policy\\_Note\\_ID150.pdf](http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id150/Policy_Note_ID150.pdf). Acesso em 24.09.2018

MARINI, Caio. Crise do Estado e valorização do servidor. Brasília: **Revista do Serviço Público.** Brasília, 1996.

MARTINS, Humberto Falcão. **Innovations for successful societies: oral history program, civil service series: Entrevista.** [18.09.2010]. Princeton University, Princeton, USA. Entrevista concedida a Rushda Majeed em Brasília-DF - Brasil. Disponível em: [http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/oral\\_history/V6\\_CS\\_CL\\_Humberto\\_Martins\\_id340/Humberto\\_Martins.pdf](http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/oral_history/V6_CS_CL_Humberto_Martins_id340/Humberto_Martins.pdf) Acesso em 23.09.2018

\_\_\_\_\_. **Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias de políticas de Gestão Pública na Era FHC.** In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC** Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 209-280.

RUBIN, Herbert J; RUBIN, Irene S. **Qualitative interviewing the art of hearing data.** Washington: SAGE Publications, 2012.

SANTANA, Ângela Maria. **A Reforma Gerencial do Estado no Brasil e o Direito à Res Pública**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2015.

### Web Sites

<http://bresserpereira.org.br/>. Vários acessos.

Programa de história oral da Universidade de Princeton “Innovations for Successful Societies”  
<http://www.princeton.edu/successfulsocieties/oralhistories/>. Vários acessos.

### Anexo 1 - Lista de Entrevistados

Nome	Cargo	Data e Local
Ângela Santana	Secretária da Reforma do Estado do MARE	08/08/2018 - Brasília/DF
Luiz Carlos Bresser Pereira	Ministro - MARE	06/12/2013 - São Paulo/SP
Carlos Ari Sundfeld	Especialista em Direito Público – FGV/SP	03/10/2018 - São Paulo/SP
Caio Marini Ferreira	MARE – Diretor	26/06/2018 - Belo Horizonte/MG**
Ciro Christo Fernandes	MARE – Diretor	07/08/2018 – Brasília/DF
Cláudia Costin	Secretária Executiva do MARE	03/08/2018 - São Paulo/SP
Clóvis de Barros Carvalho	Ministro-chefe da Casa Civil - FHC	29/08/2018 - São Paulo/SP
Evelyn Levy	Diretora de Educação Continuada - ENAP	15/08/2018 - São Paulo/SP
Flávio Alcoforado	Assessor do ministro - MARE	28/06/2018 - São Paulo/SP
Francisco Gaetani*	FGV/Governo Federal	05/12/2016 - Brasília/DF
Marianne Nassuno	Gerente de Projetos - SRH do MARE	07/08/2018 - Brasília/DF
Pedro Farias	MARE - Diretor	10/11/2018 - Washington/EUA***

Regina Silvia Pacheco	Presidente – ENAP (1995 – 2002)	03/10/2018 -São Paulo/SP
-----------------------	---------------------------------	--------------------------

\*\*Entrevista realizada por telefone.

\*\*\*Entrevista realizada por email.