Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação*

Michael Barzelay**
Evgenia Shvets***

1. Introdução

A intenção geral da segunda geração de reformas é fortalecer a capacidade do Estado, meta abstrata que é largamente considerada um instrumental para a implementação de estratégias de políticas públicas numa variedade de domínios substantivos. Como outros trabalhos (Campbell e Wilson, 1995; Barzelay, 1992, 2001, 2003; Schick, 1996; Schneider e Heredia, 2003), este artigo volta-se especificamente para a segunda geração de reformas, que envolvem mudança nas políticas de gestão pública e alteram a operação das agências centrais de coordenação. As políticas de gestão pública referem-se a normas institucionais e rotinas organizacionais do governo como um todo que afetem a gestão do centro do setor público; tais normas e rotinas ligam-se a categorias administrativas tradicionais como planejamento de despesas e gestão financeira, serviço público e relações trabalhistas, compra, organização e método, e auditoria e avaliação.

---

* Artigo apresentado na conferência sobre a Terceira Geração no Brasil e em Outras Nações, organizada pela International Public Management Network e pela Ebape/FGV, Rio de Janeiro, 17-19 nov. 2004. Financiamento concedido pelo Instituto de Estudos Estratégicos Complexos.
** Professor de gestão pública no Interdisciplinary Institute of Management — London School of Economics. Endereço: London School of Economics and Political Science — Houghton Street, London WC2A 2AE, England, UK. E-mail: M.Barzelay@lse.ac.uk.
*** Pesquisadora sênior do Instituto de Estudos Estratégicos Complexos, Moscou, Rússia. Endereço: ICSS — Bolshaya Polyanka str. 23/1, Moscow, 119180, Russia. E-mail: Shvets@icss.ac.ru.

A principal questão substantiva aqui considerada é como se dá o aumento da capacidade do Estado. Assim, a preocupação central é mais empírica do que prescritiva. Para perseguir essa questão, examinamos um episódio recente na história administrativa brasileira, durante o qual a capacidade do Estado foi indiscutivelmente fortalecida em decorrência de mudanças na operação das agências centrais de coordenação e da modificação das políticas de gestão pública. Referimo-nos a esse episódio, ocorrido em 1996-98, como Brasil em Ação.[1] A principal responsabilidade pelo desenvolvimento e operação do Brasil em Ação foi exercida pelo Ministério de Planejamento e Orçamento; todavia, outros atores institucionais — entre os quais duas unidades da Presidência e a Secretaria do Tesouro, do Ministério da Fazenda — também desempenharam papéis importantes.

A seleção dessa experiência como estudo de caso da construção da capacidade do Estado (envolvendo, especificamente, agências centrais de coordenação e mudança das políticas de gestão pública) pode ser justificada de diversos modos. O caso do Brasil em Ação permite estudar o completo desenvolvimento de um esforço de construção da capacidade do Estado. Para apreciar esta afirmação, oferecemos agora uma breve visão da experiência.

O Programa Brasil em Ação centrou-se no alcance da implementação oportuna e observando parâmetros de custo-efetividade de mais de 40 projetos nos campos sociais e de infra-estrutura. Os projetos foram apresentados como as prioridades do presidente Fernando Henrique Cardoso, que havia tomado posse um ano e meio antes do lançamento do Brasil em Ação. Esses projetos foram considerados emblemáticos do compromisso do presidente com uma agenda ambiciosa e concreta de desenvolvimento nacional. O Brasil em Ação foi fonte de mudanças dramáticas no modo como o governo gerenciava a implementação de projetos importantes de investimento. A idéia geral das mudanças era criar um sistema de gestão de entrega dos projetos do Brasil em Ação. Ao desenvolver o sistema de gestão, funcionários do ministério aplicavam conscientemente princípios de gestão de projetos.

Com base nessa abordagem, funcionários do ministério decidiram que todos os projetos exigiam uma estrutura que especificasse objetivos, linha de tempo para sua conclusão e estimativa de custos. Para cada projeto, foi indicado um gerente de projeto com a responsabilidade geral por sua implementação. Esperava-se que os gerentes de projeto adotassem uma filosofia antecipatória de identificação de problemas e a eliminação progressiva de dificuldades antecipadas (ou reais) na implementação de projetos. Cabia ao ministério desenvolver uma capacidade rotineira de relatar, com precisão e no

[1] Essa estrutura de evento é um esquema-padrão para o desenvolvimento de uma inovação (Roberts e King, 2002). A concepção pode ser detalhadamente considerada de vários modos: o subevento pode ser visto como incluindo definição de agenda e alto nível de especificação de alternativas.

momento oportuno, informações sobre o andamento e os problemas dos projetos do Brasil em Ação. O ministério se comprometeu a desenvolver e manter um sistema de informação em tempo real baseado na rede. Caberia aos gerentes de projeto fornecer ao sistema de informação à gerência *inputs* precisos e periódicos. Além dessas idéias sobre gestão de projetos, o ministério desejava pôr em prática o princípio da elaboração de orçamento para resultados.

Essa "visão" de um sistema de gestão baseado na gestão de projetos foi posta em prática, sem exceção, de maneira criativa e sofisticada, durante um período de aproximadamente quatro meses. Os gerentes de projetos situavam-se nos principais ministérios ou empresas estatais envolvidos em projetos específicos. As pessoas eram selecionadas pela organização em que se situavam, em consulta com o secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Um sistema de informação à gerência em tempo real baseado na rede foi desenvolvido na casa pela equipe do ministério. Mensalmente produziam-se relatórios sobre projetos para uso, em primeira instância, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Preparavam-se relatórios para o presidente, que os revisava regularmente. O processo de elaboração do orçamento para resultados era aplicado ao se fazer do secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos uma instância necessária do processo de execução do orçamento federal. Na prática, ele não aprovaria a liberação de fundos, a menos que estivesse satisfeito com o desenvolvimento do projeto. Essa prática criou um forte incentivo para que os projetos respeitassem seus respectivos cronogramas. A filosofia de antecipar problemas e eliminar dificuldades previstas foi amplamente posta em prática por meio de trocas de informação e do trabalho de coor-denação do ministério.

Após quatro anos de Brasil em Ação, a maioria dos 26 projetos de infra-estrutura foi concluída dentro dos limites de tempo estabelecidos no início dos programas. Alguns projetos grandes de infra-estrutura que estavam estagnados na fila de prioridade de projetos foram finalmente concluídos. Por exemplo, o gasoduto Bolívia-Brasil foi concluído em menos de dois anos, após um período de negociações de 40 anos. Mais da metade dos financiamentos de projetos foi fornecida e garantida pelo governo federal (cerca de 13-16% em anos diferentes), por instituições financeiras multinacionais e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Um quinto do financiamento total de investimentos (aproximadamente R$ 14 bilhões) veio de investidores privados. Em alguns casos, a participação do setor privado assegurou que os custos finais do projeto estivessem significativamente abaixo dos custos originalmente projetados.

Como indica esse panorama narrativo, as idéias orientadoras do Programa Brasil em Ação incluíam um foco em projetos prioritários, a garantia de recursos, um sistema de gestão e uma cultura de responsabilidade gerencial pela implementação efetiva de projetos. Essa concepção do Brasil em Ação lançou as bases de uma prática desenhada para controlar a implementação de projetos prioritários. Essa prá-

tica desenhada lançou as bases de uma prática substantiva, que incluía padrões concretos de comportamento e atitudes de apoio. Tais padrões de comportamento e atitudes de apoio — chamemos de "rotinas organizacionais" (Nelson e Winter, 1982) — são a própria matéria da capacidade do Estado.

A experiência do Brasil em Ação é um exemplo do subtipo da segunda geração de reforma que envolve uma mistura de mudança de política de gestão pública e mudança organizacional dentro das agências centrais de coordenação. Por exemplo, o sistema de gestão — que incluía o papel de gerentes de projeto, o sistema de informação à gerência e rotinas para a solução de problemas antecipados com a execução de projetos — constituía escolhas de políticas de gestão pública relacionadas à "organização e método" e "auditoria e avaliação". O delineamento de projetos prioritários no interior, tanto do orçamento formulado quanto do fluxo programado de alocações, junto com as medidas para que os desembolsos correspondessem ao avanço dos projetos constituíam escolhas de políticas de gestão pública ligadas a "planejamento de despesas e gestão financeira".

Correndo o risco de fazer uma digressão, o conjunto de políticas de gestão pública do Brasil em Ação é diferente de casos familiares da Nova Gestão Pública (NGP). Por exemplo, a abordagem do Brasil em Ação envolve antes um estilo de controle de gestão voltado para resultados e que intervém do que o estilo de gestão de desempenho de relativa não-intervenção que faz uso de instrumentos de contabilidade e controle de gestão empregados em corporações divisionalizadas. A abordagem do Brasil em Ação não tenta mudar o modo como organizações inteiras operam. Em vez disso, busca modificar a maneira como se desempenham atividades selecionadas. A abordagem do Brasil em Ação busca fazer com que o governo trabalhe de uma forma mais integrada, em vez de distribuir pelas fileiras departamentais a responsabilidade final da entrega. O Brasil em Ação envolve antes o engajamento direto das agências centrais no aperfeiçoamento das habilidades de gestão dos funcionários públicos dos ministérios setoriais do que a mera asseguração de um ambiente que permita ou estimule tal desenvolvimento (por exemplo, relaxamento generalizado de regras institucionais do governo como um todo ou criação de programas de recompensa, respectivamente).[2] Por fim, o Brasil em Ação envolvia antes a mudança de processos organizacionais do que a reorganização da máquina do governo.

Histórica e empiricamente, o caso do Brasil em Ação é bastante rico para se explorar como esse subtipo de segunda geração de reforma realmente ocorre. A riqueza da experiência para esse propósito ficará totalmente evidente na história narrativa des-

[2] Sobre a experiência dos EUA, ver Moynihan (2003).

se episódio, apresentada na próxima seção. Este artigo destina considerável atenção a órgãos específicos, contexto político e de políticas públicas, e escolhas feitas no desenho e implementação do Brasil em Ação. Para que uma exploração como esta seja intelectualmente produtiva, contudo, ela precisa, em última análise, resultar em conhecimento interessante e consistente sobre o desenvolvimento e a operação de práticas inovadoras de gestão ampliadoras de capacidade, como aquela evidente na experiência do Brasil em Ação. A parte final do artigo configura-se como um passo seguro nessa importante direção.

A criação de conhecimento requer não apenas rico material histórico ou empírico, mas também teoria. A perspectiva teórica ampla que seguimos é o "processualismo institucional". Essa perspectiva está aparelhada para alcançar a compreensão causal de vários tipos de processos. Seguindo Abbott (2001), encara a realidade social como histórias, nas quais o esforço humano, a interação e o contexto tanto estrutural quanto temporal importam. Assim como o institucionalismo da escolha racional, o processualismo institucional preocupa-se com a ação. Como o institucionalismo histórico, o processualismo institucional é altamente sensível aos efeitos do contexto duradouro e diferenciado para o curso dos acontecimentos humanos. Como o novo institucionalismo em sociologia, o processualismo institucional considera as crenças institucionalizadas de âmbito societal acerca das relações meios-fins como contexto estrutural. Diferentemente de todas essas abordagens teóricas, o processualismo institucional preocupa-se centralmente com a relação recíproca da formação de ações e crenças em contextos localizados dinâmicos — ou, em outras palavras, processos.

O processualismo institucional é amplo o suficiente no escopo teórico para exigir considerável redução de abertura ao se escolherem perguntas e questões específicas de pesquisa para um dado projeto. Neste artigo, estamos especialmente interessados na relação entre situações desenhadas e ação humana. O interesse por situações desenhadas dirige nossa atenção para "escolhas de conteúdo" ocorridas dentro do Brasil em Ação, como a especificação de um sistema de informação à gerência e as responsabilidades específicas dos gerentes de projeto no sentido de fornecer informações precisas, no momento oportuno e passíveis de serem acionadas. Essas "escolhas de conteúdo" — preferimos chamá-las de características do desenho do processo — não determinavam os padrões e atitudes comportamentais que constituíam capacidade, mas certamente os influenciavam. Buscamos algum *insight* teórico acerca de como tais características do desenho do processo davam origem a uma prática viva. Para esse fim, examinamos a ativação e operação de três mecanismos sociais: certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). Compreender os mecanismos envolvidos em episódios como o Brasil em Ação é um meio de atingir conhecimento interessante e consistente sobre o desenvolvimento e a operação de práticas inovadoras de gestão ampliadoras de capacidade —

e, por conseguinte, de adquirir conhecimento útil sobre um subtipo de segunda geração de reforma.

2. Uma história narrativa do Brasil em Ação

O Brasil em Ação entrou em cena um ano e meio após a posse de Fernando Henrique Cardoso como presidente, em janeiro de 1995.[3] Como foi anunciado publicamente em agosto de 1996, o programa designava 42 projetos prioritários para o presidente, todos com sugestões de desenvolvimento. Cerca de metade compunha-se de projetos de infra-estrutura, inclusive importantes rodovias, instalações portuárias, redes de transporte hidroviário, linhas de transmissão elétrica de longa distância e um gasoduto internacional. Os demais eram iniciativas importantes nos campos das políticas de saúde, educação, moradia e saneamento. Esses diversos projetos foram agrupados, identificados pessoalmente com o presidente e tornados públicos sob a bandeira do Programa Brasil em Ação.

Esse programa representou uma correção de meio de percurso na essência e no estilo da presidência de Cardoso. Até então, a agenda de políticas públicas do presidente fora amplamente percebida como indo pouco além de manter a estabilidade macroeconômica introduzida a duras penas com o assim chamado Plano Real, iniciado em 1994, enquanto Cardoso era ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. As pesquisas mostravam que o eleitorado esperava que o país finalmente progredisse com o novo presidente, após um longo período de severas dificuldades econômicas e políticas. Nas palavras de um pesquisador de opinião pública do governo: "Os brasileiros esperavam que o novo governo se voltasse para o desejo de que o Brasil se desenvolvesse, que ele avançasse rapidamente, e que não mais estacionasse ou piorasse, como havia ocorrido antes de Fernando Henrique tornar-se presidente".[4] O Brasil em Ação representou, assim, uma mudança modesta, mas visível, em direção a uma agenda de políticas públicas voltada para o desenvolvimento.

O programa também representou uma mudança nos processos administrativos do governo. Até então, as agências coordenadoras centrais só estavam envolvidas em projetos importantes por meio do desempenho de funções de planejamento, elaboração de orçamento e gestão financeira. Em 1995, no decorrer dos primeiros meses do governo de Cardoso, o Ministério do Planejamento coordenou a formulação de um plano quadrienal de gastos e investimentos públicos, de acordo com as exigências constitu-

[3] Esta parte do artigo foi apresentada em um seminário organizado pelo Conselho dos Secretários de Administração dos governos estaduais (Consad), realizado em Brasília, em nov. 2004.
[4] Entrevista com Fernando Barros, presidente da Propeg, Salvador, Bahia, 25 ago. 2003.

cionais. O plano era abrangente e incluía centenas de projetos a mais do que aqueles que viriam a ser selecionados para o Brasil em Ação. A Secretaria de Orçamento do mesmo ministério coordenava o plano anual de gastos, que destinava fundos para a cota federal de projetos de infra-estrutura e programas sociais. A Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda decidia quando, se fosse o caso, desembolsar fundos para projetos, assim como para as demais atividades federais. Embora o Brasil em Ação não tenha extinguido esses papéis e responsabilidades, o programa aprofundou o envolvimento das agências centrais de coordenação, bem como da assessoria do presidente, no processo de gestão de projetos.

O resultado desse episódio é difícil de resumir em poucas linhas. Basta dizer neste ponto que o centro do governo — especialmente o Ministério do Planejamento — tornou-se capaz de supervisionar a implementação de um grande número de importantes projetos prioritários para o presidente. Por baixo dessa capacidade, havia um sistema de gestão em funcionamento, construído em torno de princípios de gestão de projeto e acrescido de mudanças sutis nos procedimentos de execução orçamentária. Refletindo essa capacidade, uma grande fração dos projetos prioritários foi concluída de acordo com os planos. O presidente ficou radiante com os dividendos políticos derivados do programa, que se tornou o símbolo principal de seu primeiro mandato. Por fim, o episódio preparou o terreno para mais dois esforços importantes para melhorar a gestão pública, definida em termos amplos. E o fez, em parte, por mudar as crenças quanto aos fatores limitadores do desempenho do governo no Brasil. Olhando para esse episódio à luz das iniciativas subseqüentes, um experiente funcionário do Ministério do Planejamento observou: "Acho que, ao implementar princípios de gestão, o Brasil em Ação mostrou que a falta de resultados no setor público em larga medida não se deve à falta de recursos, mas, sim, à falta de gestão".[5]

Origens do Brasil em Ação

A concepção, o desenho e o lançamento do Brasil em Ação foram resultado de diversas influências independentes que se reuniram ao mesmo tempo. Durante o primeiro ano como presidente, Cardoso se preocupou muito com questões básicas referentes ao papel do Estado. Tais questões foram levantadas porque sucessivos governos haviam abandonado a estratégia de industrialização substituidora das importações, em prol da liberalização do comércio, da redução dos subsídios a indústrias

[5] Entrevista com Ariel Paes Garces, Brasília, ago. 2003.

selecionadas e da privatização seletiva. Muitos dos instrumentos de políticas públicas microeconômicas mais intensamente utilizados — como reduções de impostos e subsídios de crédito — haviam sido descartados. Todavia, o Brasil continuava a ser um país com prodigiosas necessidades sociais e desigualdades regionais. Para muitos, essas condições pareciam exigir um projeto nacional de desenvolvimento. Um projeto como esse estivera completamente fora da agenda enquanto de longe a principal preocupação dos políticos e tecnocratas era restabelecer a estabilidade macroeconômica. À medida que subitamente a inflação foi controlada, na corrida para a eleição de Cardoso em outubro de 1994, as grandes questões sobre o Estado e o desenvolvimento voltaram à tona.

Cardoso lutou com essas questões em diálogo constante com confidentes de longa data, cujos laços remontavam à carreira anterior do presidente como sociólogo internacionalmente proeminente e renomado intelectual de centro-esquerda.[6] No final de 1995, Cardoso já tinha uma conclusão: embora se fosse dar prioridade à estabilidade, o setor público brasileiro precisava usar com eficiência seus limitados recursos, a fim de compensar as deficiências dos processos de mercado. Essas limitações eram muito convincentes, concluiu ele, no fornecimento de infra-estrutura, bem como saúde, educação e saneamento. Cardoso estava fortemente disposto a perseguir uma política pública ativista nessas áreas, mas mostrava-se igualmente avesso à criação de um projeto de desenvolvimento nacional nos moldes daqueles simbolizados pelos planos qüinqüenais de desenvolvimento nacional dos anos 1970 e 1980. Soube-se mais tarde que ele disse:

> Temos um projeto nacional, mas trata-se de um projeto nacional para uma realidade nova. Um projeto nacional determinista foi possível no passado, numa economia fechada, na qual o Estado era o principal investidor, captava a poupança do país e implementava seu plano. Isso não é mais possível num clima de estabilidade, disciplina fiscal e interdependência financeira internacional. Hoje, o projeto nacional é mais um processo nacional de desenvolvimento do que um projeto nacional.[7]

No decorrer de seu primeiro ano no poder, Cardoso gozou de grande popularidade, com índices de aprovação superiores a 60%. Manter uma posição assim tão favorável na opinião pública não era, contudo, garantido. Nenhum dos presidentes

---

[6] Entrevista com o embaixador Sérgio Amaral, antigo ministro de Comunicações, Paris, 30 out. 2003. Sobre o desenvolvimento do pensamento de Cardoso, à medida que ele se engajou na política partidária, ver Resende-Santos (1997).

[7] Entrevista com José Paulo Silveira, Rio de Janeiro, 27 ago. 2003.

eleitos democraticamente em tempos recentes havia terminado o mandato com boa parte de sua popularidade intacta. Para ter uma idéia de como manter a popularidade presidencial, a equipe do presidente remontou há 35 anos, ao tempo de Juscelino Kubitschek, que fora presidente de 1955 a 1960.

O presidente Kubitschek era mais lembrado por, em 1961, haver transferido a capital federal do Rio de Janeiro para a cidade recentemente construída de Brasília. Contudo, Brasília era apenas o ponto crucial de numerosos projetos, muitos dos quais envolvendo infra-estrutura. Como líder presidencial, Kubitschek era admirado por seu sucesso em se comunicar com as massas. Uma mensagem particularmente efetiva foi a de que os esforços de seu governo, inclusive a construção de Brasília, estavam unificados num Plano de Metas. A idéia agradou. Num livro de memórias, um ministro da Fazenda de Kubitschek lembrou uma viagem de pescaria durante a qual o proprietário de uma loja que ele visitou fizera questão de mostrar-lhe um caderno no qual a expressão "Plano de metas" estava escrita a lápis na capa. O proprietário da loja disse ao ex-ministro da Fazenda: "O presidente fez um Plano de Metas para o Brasil, e eu fiz um plano de metas para minha loja".[8]

O Plano de Metas de Kubitschek forneceu um importante ponto de partida para a equipe de Cardoso, quando ela tentava criar uma estratégia de governo. Uma analogia histórica levou à idéia de que Cardoso precisava ser pessoalmente identificado com projetos de desenvolvimento. Fernando Henrique teria que ser visto visitando projetos concluídos ou em andamento, exatamente como Juscelino havia feito, naquela época em geral viajando de carro. A analogia histórica também levou à idéia de que as prioridades do atual presidente deveriam ser reunidas sob um único nome, atraente e fácil de lembrar.

A analogia histórica com fins dos anos 1950 e início dos 1960 foi, contudo, considerada longe de ser perfeita. Para realizar esses projetos, inclusive Brasília, Kubitschek havia passado por cima dos ministérios regulares do governo federal. Com efeito, um universo paralelo de organismos não-ministeriais foi estabelecido. Esses arranjos foram rotulados de forma ampla de "administração indireta". Todavia, esse modelo de gestão pública havia caído em descrédito na época em que as elites democráticas do país redigiram a Constituição de 1988. O arquipélago de organismos não-ministeriais havia em seguida sido reorganizado, muitos deles tendo sido eliminados. Em termos gerais, a *entourage* de Cardoso não queria desafiar a predisposição constitucional a favor da administração direta.[9] Na verdade, burlar a burocracia ministerial seria escandalosamente incoerente com a "reforma administrativa do aparelho de Estado", tão apregoada

[8] Entrevista com Ignácio Muzzi, Brasília, 22 ago. 2003.

[9] Eles concordaram, contudo, em apoiar, se bem que sem grande empenho, uma emenda constitucional que permitiria que os departamentos criassem "organizações sociais".

por seu governo. O desafio para seu governo era, portanto, realizar algo como o Plano de Metas, por meio de estruturas e pessoas da burocracia federal.

Desenhando o Brasil em Ação

A idéia de que Cardoso deveria ser identificado com uma agenda de desenvolvimento construída em torno da implementação de projetos prioritários se tomou forma cedo no segundo ano de mandato do presidente. Essa idéia tomou forma depois que o peso pesado da política, José Serra, deixou o Ministério do Planejamento em junho de 1996, para se candidatar a prefeito de São Paulo. O sucessor de Serra foi Antonio Kandir, que nessa época representava São Paulo na Câmara dos Deputados. Antes de ingressar na política eleitoral, Kandir havia se distinguido como pesquisador em macroeconomia e ex-formulador de políticas públicas. Seus vínculos com o presidente datavam dos anos 1970, quando Kandir trabalhara no instituto de pesquisa de Cardoso, o Cebrap, sobre a economia da inflação. Como ministro do Planejamento recém-empossado, responsável pelo orçamento, a missão de Kandir incluía fechar a torneira dos gastos federais. Todavia, sua missão não parava aí. Como mais tarde Kandir veio a lembrar: "Quando Fernando Henrique me convidou para ser ministro do Planejamento, ele me pediu que tocasse todos os projetos que estavam em operação e me disse que eu tinha toda a liberdade de fazer novas propostas".[10]

A corrente das políticas públicas (policy stream) e a Secretaria de Planejamento

Desde o início do mandato de Cardoso como presidente, a Secretaria de Planejamento do ministério estava transbordando de idéias, muitas das quais diziam respeito à elaboração de uma forma adequada de planejamento do desenvolvimento, no âmbito do governo federal.[11] O secretário de Planejamento era Mauro Marcondes, um experiente funcionário de carreira tomado emprestado do BNDES, instrumento do governo federal, existente há 50 anos, responsável pela implementação de políticas econômicas e principal fonte de crédito interno de longo prazo. Químico e economista de formação, a experiência específica de Marcondes no BNDES incluía desenvolvimento de infra-estrutura e planejamento estratégico. No Ministério do Planejamento, sua assessoria e ele estavam insatisfeitos com o pensamento convencional sobre como exercer a fun-

[10] Entrevista com Antonio Kandir, São Paulo, ago. 2003.

[11] Durante esse período, a secretaria foi chamada de Planejamento e Avaliação. Seu acrônimo era SPA.

ção de planejamento no centro do governo. Segundo Marcondes, "Quando me tornei secretário de Planejamento, eu já tinha a visão de que a secretaria não devia apenas conduzir estudos. Ela tinha que ser uma secretaria que tomasse posição quanto a questões importantes, propusesse ações e interagisse vigorosamente com os ministérios setoriais".[12]

Ao perseguir essa idéia, a equipe de Marcondes decidiu identificar ações que tivessem um impacto dramático sobre a produção e o desenvolvimento, em escala regional. Essas ações incluiriam grandes projetos de infra-estrutura, como o desenvolvimento, em diversas regiões do país, de importantes hidrovias internas para fins de transporte. Muitos desses projetos haviam sido apresentados nas declarações da campanha de Cardoso à presidência. A secretaria também queria articular uma filosofia de planejamento que fosse coerente com sua ênfase substancial em infra-estrutura e que, ao mesmo tempo, respondesse ao ceticismo generalizado sobre planejamento nacional.

Poucos meses após a posse de Cardoso em janeiro de 1994, a secretaria de Marcondes havia estabelecido a idéia de planejar "eixos de desenvolvimento e integração nacionais". A idéia dos eixos já vinha ganhando terreno nos círculos de elite e no BNDES, graças aos esforços regulares de Eliezer Batista, ex-presidente da inovadora empresa estatal de mineração e logística — a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) — e secretário de Assuntos Estratégicos durante o governo Fernando Collor. Um dos eixos de desenvolvimento era uma variação do conceito inicial de Batista, no sentido de criar corredores de transporte entre locais de atividade econômica no interior e portos importantes. Esse conceito tornou-se mais amplo nas mãos do experiente membro da Secretaria de Planejamento, Ariel Pares, que queria dar uma forte dimensão territorial ao planejamento nacional, como ocorria na França, onde havia estudado por cinco anos. Da maneira como se desenvolveu, essa abordagem também era vantajosa politicamente, já que não evocava o espectro do planejamento econômico setorial semelhante aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, do Brasil dos anos 1970. Mesmo assim, o entusiasmo pela embrionária abordagem dos eixos ao planejamento aparentemente não se estendeu ao ministro do Planejamento, José Serra.

Seguindo-se a esse período reflexivo, a Secretaria de Planejamento voltou toda sua atenção para a elaboração do plano multianual de gastos (ou investimentos) proposto pelo governo para o período 1996-99. Pelos termos da Constituição de 1988, art. 165, o presidente era obrigado a submeter tal plano (conhecido como Plano Plurianual ou PPA) ao Congresso, onde seria debatido e votado. O intenso processo de formulação do PPA envolveu mais de 350 pessoas de todo o governo. As

[12] Entrevista com Mauro Marcondes, Washington, DC, 24 set. 2003.

metas e ações propostas foram inicialmente formuladas por grupos de especialistas técnicos, consultores e gestores que trabalhavam nos ministérios setoriais. Esses *inputs* foram então cuidadosamente examinados por grupos de trabalho interministeriais reunidos pela Secretaria de Planejamento, cuja tarefa incluía selecionar metas e ações que viessem a ter um impacto relevante do ponto de vista das políticas públicas e distingui-las daquelas que exerceriam um papel de sustentação. O resultado foi uma articulação das principais pautas do governo. Como conseqüência da prioridade dada à formação de consenso sobre as principais metas e ações, de uma perspectiva do governo como um todo, a Secretaria de Planejamento não formulou um esboço do orçamento federal para os quatro anos seguintes, como alguns membros do Congresso haviam esperado. Em vez disso, a versão oficial do PPA enviada ao Congresso identificava metas e ações para lidar com problemas de políticas públicas, sem referência a níveis de gastos ou aos ministérios responsáveis. O PPA também identificava "investimentos estratégicos" — não necessariamente a serem financiados pelo orçamento federal. Esses investimentos estratégicos agrupavam-se segundo os eixos de desenvolvimento e integração nacionais, apesar da falta de entusiasmo de Serra pela idéia subjacente. "Se não tivéssemos tido essa massa crítica de reflexão e não houvéssemos começado a enxergar o planejamento de um ponto de vista territorial", segundo Marcondes, "não teríamos feito o PPA do modo como fizemos."

Com o PPA completo, Marcondes começou a pensar no papel que a secretaria podia exercer na implementação de investimentos estratégicos. Uma idéia era construir um banco de dados de projetos. A tarefa era compilar informação sobre todos os projetos de investimento atuais e possíveis no futuro, com uma perspectiva de escolher os que seriam implementados. O sistema de informação foi desenvolvido por membros do *staff* da secretaria tomados emprestados do banco comercial estatal, o Banco do Brasil, o qual anos antes havia iniciado a introdução da tecnologia da informação em suas atividades gerenciais e operacionais. Marcondes também começou a trabalhar em direção ao conceito de "uma coleção de projetos que teriam um sistema de gestão, monitoramento e estabelecimento de prioridades dentro do orçamento, de modo a que fossem implementados até o fim do mandato do presidente". Ele não conseguiu vender a idéia para Serra. Quando este último deixou o ministério para concorrer à prefeitura de São Paulo, em junho de 1996, seu sucessor e Marcondes pensavam do mesmo modo. "Kandir pegou a idéia", observou ele mais tarde.

"Pegando" a idéia e administrando rápido

Kandir tomou posse convencido de que o governo enfrentaria dificuldades se continuasse a ser visto como inteiramente preocupado com questões macroeconômicas de curto prazo. Essencialmente, ele se comprometeu a voltar-se para problemas de infra-

estrutura, devido à sua importância simbólica e ao seu impacto potencial sobre o desenvolvimento. Sua agenda imediata incluía a preocupação prática de implementar projetos no devido prazo e de forma eficiente. Em seu primeiro dia como ministro do Planejamento, solicitou relatórios de andamento dos projetos que supostamente estariam em operação, devido à sua inclusão no plano multianual. As informações que lhe foram apresentadas no dia seguinte pareceram-lhe inconsistentes, obsoletas e obtidas de fontes duvidosas. A avaliação sumária de Kandir foi de que o ministério possuía "uma montanha de dados totalmente inúteis".[13] O que eles precisavam, afirmou, era de informação atualizada, fornecida por pessoas responsáveis por projetos, sobre uma série de empreendimentos importantes.

Era sabido que, no Brasil, era imensamente difícil conseguir que os projetos fossem realizados no prazo. Muitos projetos exigiam ação constante por parte de mais de um ministério, uma ou mais empresas estatais, um ou mais governos estaduais, empresas privadas, bem como da Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda. A coordenação não era necessariamente espontânea. Em termos de fluxos de informação, a burocracia operava de maneira compartimentada. Os funcionários eram leais sobretudo a seus ministérios. Enquanto isso, os ministros não formavam necessariamente um governo coeso, já que eram oriundos de partidos diferentes.

A difícil situação fiscal do governo era outra conhecida fonte de embaraços. Os orçamentos anuais operavam como teto para os gastos, mas raramente eram executados conforme o autorizado. O nível dos desembolsos e a definição do momento oportuno de sua realização dependiam de variáveis voláteis como o nível de receita tributária, taxas de juros e metas fiscais. A incerteza quanto aos desembolsos gerada por tais fatores exacerbava os problemas de coordenação e tendia a causar atrasos. Nas palavras de Kandir, "Os recursos disponíveis para o setor público eram não apenas escassos, mas também extremamente variáveis. O que é verdadeiramente preocupante para um projeto é não se ter certeza de que avançará por todos os seus estágios. Essa falta de confiança era fonte de muitos problemas na implementação de projetos". Essa situação reforçou a tendência de Kandir de conferir um *status* administrativo especial aos projetos do Brasil em Ação. O presidente teria que dizer que *seus* projetos prioritários não sofreriam redução de orçamento. Em suma, Kandir estabeleceu a concepção de que, para implementar um projeto, três condições se faziam necessárias: "Ter garantidos dinheiro, mecanismos de comunicação e pessoas que pensassem em seus projetos 24 horas por dia".

[13] Entrevista com Antonio Kandir, São Paulo, ago. 2003.

Relações com autoridades de coordenação

Como ministro do Planejamento, Kandir dividiu a responsabilidade de coordenar atividades ministeriais com o ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, Clóvis Carvalho. Carvalho e Kandir tomaram facilmente como causa comum criar uma maneira de fazer os projetos prioritários avançarem rapidamente. Ambos eram de São Paulo, tinham formação em engenharia, há muito tempo eram ativos no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e tinham experiência de trabalho tanto no governo quanto no setor privado. Conhecido informalmente como uma espécie de primeiro-ministro, Clóvis Carvalho havia estabelecido um sistema de subcomissões, em áreas como a de política econômica e infra-estrutura, a fim de alcançar algum alinhamento entre os ministros do governo, muitos dos quais pertenciam à ampla coalizão de centro-direita de Cardoso, mas não ao PSDB.

Carvalho também estava profundamente envolvido com a reforma administrativa do aparelho de Estado, uma iniciativa que estava sendo vigorosamente perseguida pelo ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira (Gaetani, 2003). Sobre essa questão, Carvalho tinha duas opiniões: por um lado, defendia a administração pública orientada para a gestão; por outro, não achava que as mudanças estruturais propostas por Bresser-Pereira levariam diretamente a uma prática da administração pública orientada para resultados. Do seu ponto de vista, eram necessárias mudanças complementares em pessoas e processos.[14] Para Carvalho, seria possível fazer com que o esforço de Kandir se harmonizasse com a reforma administrativa de Bresser. Na verdade, ele achava que eram necessários esforços específicos para promover, na prática, uma gestão orientada para resultados.

Recrutando talento

Ao se preparar para chefiar o ministério, Kandir recorreu à sua extensa rede profissional, pedindo a José Paulo Silveira para ser seu secretário de Empresas Estatais. Kandir conhecera Silveira no início dos anos 1990, quando havia sido secretário de Política Econômica do governo de Fernando Collor. Na época, Silveira estava dirigindo um importante Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, envolvendo milhares de empresas que estavam tentando se adaptar à rápida liberalização comercial do país. Nessa função, Silveira ampliou sua reputação como líder altamente habilitado de importantes empreendimentos sob a forma de projetos, adquirida anteriormente, enquan-

[14] Entrevista com Clóvis Carvalho, São Paulo, ago. 2003.

to trabalhava na principal estatal do ramo do petróleo. No decorrer de sua longa carreira na Petrobras, Silveira havia reestruturado os sistemas de compras da companhia, dirigido o departamento de pesquisa e desenvolvimento quando a empresa estava estudando como perfurar em alto-mar em profundidades sem precedentes e chefiado a unidade de planejamento estratégico quando a empresa estatal estava se preparando para o fim de seu monopólio legal no setor. Como chefe do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, Silveira causou impressão em Kandir pelo que o ministro considerou "sua clareza de visão, do ponto de vista do processo de planejamento — seu pensamento organizado... Talvez devido à nossa formação comum em engenharia, senti imediatamente uma enorme identidade com Silveira". O contato entre Kandir e Silveira continuou depois que ambos deixaram o governo, em conexão com a Cecrisa, empresa do ramo da indústria de cerâmica, onde Kandir trabalhou como diretor não-executivo e Silveira como diretor de desenvolvimento.

Silveira hesitou diante do convite para ser secretário de Empresas Estatais. Nesse entretempo, participou informalmente de discussões sobre seleção de projetos para o que viria a ser o Brasil em Ação. Segundo um observador próximo, Silveira concordou de imediato com a visão de que o planejamento deveria envolver a seleção de projetos estratégicos e também a gestão estratégica no interior do próprio governo.[15] Nesse contexto, Silveira insistiu no argumento de que o governo precisava introduzir um genuíno processo administrativo, a fim de alcançar resultados de projeto. Mais especificamente, ele argumentou:

> Cada projeto deve ser organizado de acordo com os princípios de gestão de projeto. Cada um deve ter um propósito declarado, objetivos, programação física e programação financeira. Cada projeto deve ter um gerente, um indivíduo explicitamente identificado. O Ministério do Planejamento deve monitorar esses projetos. E, por fim, esse modelo teria que ser visto como o programa do presidente e não do Ministério do Planejamento. De outro modo, a estrutura de poder não permitiria sua operação.[16]

Ocorre que Mauro Marcondes aceitou um cargo no Banco Interamericano de Desenvolvimento, em Washington, DC, algumas semanas após a chegada de Kandir ao ministério, em junho de 1996. Revendo seu convite inicial, Kandir chamou Silveira para suceder Marcondes, com a responsabilidade específica de criar um sistema de gestão para os projetos prioritários do presidente. Ele respondeu: "Agora, sim,

[15] Entrevista com André Amaral de Araújo, Rio de Janeiro, 3 set. 2003. Amaral foi diretor de Investimentos Estratégicos da Secretaria de Planejamento, sob Mauro Marcondes e José Paulo Silveira.
[16] Entrevista com José Paulo Silveira, Rio de Janeiro, ago. 2003.

você está falando de algo que realmente me interessa".[17] Como Clóvis Carvalho, Silveira sentia-se atraído pelo "desafio fantástico" de "transformar um estilo burocrático de gestão num estilo de gestão orientado para resultados, isto é, para a introdução de um caráter empreendedor na administração pública".[18] Ele achava que os princípios de gestão de projetos poderiam ser aplicados em todo o governo federal, fazendo do Brasil em Ação uma experiência piloto. Silveira aceitou o convite de Kandir.

O estágio de proposta e para além dele

No decorrer do período de junho a setembro, os acontecimentos avançaram rapidamente. No fim de junho, Kandir, a quem Silveira veio reunir-se, apresentou ao presidente o programa proposto, durante uma sessão discreta na casa de Cardoso, em São Paulo. Da forma como foi apresentado, o programa consistiria de não mais de 50 projetos prioritários para o presidente, a serem administrados por meio de um sistema de gestão de projetos. Esses projetos seriam do presidente, não apenas do governo. Cerca de metade deles seria de projetos de infra-estrutura e a outra metade seria composta de programas sociais. Projetos de infra-estrutura prioritários seriam aqueles que prometessem um impacto econômico significativo e, ao mesmo tempo, satisfizessem sensibilidades políticas referentes à distribuição geográfica. Uma vez selecionados, os projetos prioritários seriam resguardados de reduções orçamentárias, a menos que houvesse importantes crises fiscais. A operação da comunicação social e dos meios de comunicação da presidência buscaria posicionar o programa na opinião pública como um esforço combinado do presidente para dirigir a ação do governo para o desenvolvimento do país de formas tangíveis. Sob o ponto de vista administrativo, cada projeto seria chefiado por um gerente de projeto, função conceitualmente nova dentro da burocracia ministerial. A função de gerente de projeto incluiria não apenas monitorar o andamento dos projetos, mas também tomar a iniciativa de remover obstáculos previsíveis que impedissem sua conclusão no prazo. Os gerentes de projeto fariam relatórios regulares sobre o andamento dos projetos e sobre questões que requeressem atenção e resolução. O Ministério do Planejamento acompanharia de perto os projetos em nome do presidente. Se seus executivos não conseguissem resolver problemas de coordenação, seriam capazes de fazê-los chegar até a presidência — até Clóvis Carvalho, na Casa Civil, em primeira instância. Como lembrou Kandir, "o presidente gostou

[17] Entrevista com Antonio Kandir.
[18] Idem.

do projeto". Antes do fim da reunião, Kandir havia recebido a autorização do presidente para prosseguir.

Estabilizado o desenho conceitual, o trabalho durante o mês de julho concentrou-se no preenchimento do nível seguinte de detalhe. Por diversas razões, esse esforço procedeu com um senso de urgência. Primeiro, as pesquisas de opinião pública sugeriam que a popularidade do presidente estava começando a decair. Segundo, os instintos políticos de Kandir diziam-lhe que seu próprio capital político tenderia a diminuir com o passar do tempo. Terceiro, Kandir queria diferenciar os projetos do Brasil em Ação de outras despesas planejadas do orçamento federal de 1997. Pela Constituição, o presidente era obrigado a submeter o orçamento do ano seguinte ao Congresso até o final de agosto. As prioridades do presidente precisavam ser informadas aos ministérios setoriais algumas semanas antes desse prazo.

Pondo o Brasil em Ação em operação

Selecionando prioridades

Uma tarefa imediata era fazer uma seleção de projetos. Ao fazê-lo, eles se basearam em esforços anteriores empreendidos pelo Ministério do Planejamento em coordenação com Clóvis Carvalho para separar os investimentos genuinamente estratégicos das centenas que haviam entrado no plano quadrienal. Conforme lembrado por um diretor da Secretaria de Planejamento, Francisco Batista da Costa, "Começamos com 10 projetos, a lista então cresceu para 60, foi cortada para 30 e, finalmente, ficou em 42".[19] Na preparação do Brasil em Ação, alguns projetos, especificamente, pareciam candidatos óbvios, devido ao critério fundamental de que "cada um fosse importante para o desenvolvimento, ao catalisar outras decisões de investimento, por parte seja do setor privado, seja dos estados".[20] Um exemplo foi o gasoduto Bolívia-Brasil de gás natural, destinado a fornecer uma fonte de energia para São Paulo e estimular o desenvolvimento industrial ao longo de seus 3.100km. Esse projeto já estava se encaminhando para a fase de construção, com as disposições financeiras do projeto praticamente estabelecidas. Ele gozava de um visível consenso entre as elites de São Paulo e sua ampla área de influência econômica, bem como de inteira aceitação por parte da Petrobras, que se tornou sua defensora. Um outro exemplo foi a construção de uma ferrovia, a Ferronorte, que ligaria a região de plantio de grãos do Centro-Oeste — em franca ex-

[19] Entrevista com Francisco Batista da Costa, Rio de Janeiro, 5 set. 2003. Os atores centrais desse processo incluíam Kandir, o secretário executivo, Andrea Calabi e Marcondes.
[20] Idem.

pansão — ao distante porto de Santos, no estado de São Paulo. No interior desse empreendimento maior, incluía-se um plano de utilização de dinheiro do orçamento federal para construir uma ponte ferroviária sobre o rio Paraná. Numerosos projetos de ampliação e recuperação de estradas também foram rapidamente identificados, inclusive a estrada entre São Paulo e a cidade de Belo Horizonte, no estado vizinho de Minas Gerais. Vários projetos que beneficiariam as regiões Nordeste, Norte e Sul do país também foram identificados. Como exemplo, no Nordeste, um conjunto de projetos visando a criar uma infra-estrutura turística mais sólida, inclusive expandindo aeroportos em importantes cidades da região, compunha a lista. A palavra final era do próprio presidente, que se interessou ativamente pela finalização da seleção. Ele se aconselhou com governadores de estado e elites regionais representadas no Congresso e fez alguns ajustes no conjunto de "empreendimentos", como os projetos vieram a ser chamados no discurso oficial. Todavia, o presidente limitou suas escolhas àqueles propostos desde o processo de planejamento, ligado ao PPA.

Escolhendo um nome

Nesse entretempo, em julho, a idéia de uma marca registrada, análoga historicamente ao Plano de Metas, entrou em foco nas discussões com a equipe de comunicações do presidente, inclusive Ana Tavares e Sérgio Amaral. Eles inicialmente brincaram com as palavras, Investe Brasil. Todavia, um nome diferente foi sugerido por uma agência de publicidade, a Propeg, trabalhando num contrato com a Presidência e o Ministério do Planejamento. De acordo com o presidente da Propeg, Fernando Barros, "Senti que Brasil em Ação preenchia os requisitos como um modo de caracterizar toda a gama de ações que fornecia uma alavanca para o desenvolvimento do país por todo seu território e sua sociedade. Brasil em Ação abrangia as várias áreas de ação governamental e exprimia a associação do governo federal com outros governos e com o setor privado".[21] Os símbolos do Brasil em Ação — além do próprio presidente — deveriam incluir um logotipo e, mais importante, um mapa do país mostrando a localização dos diversos projetos.

Vindo a público

No dia 9 de agosto de 1996, menos de um mês depois de o presidente haver aprovado o programa, o Brasil em Ação veio a público. A ocasião foi uma reunião de todos os mi-

[21] Fernando Barros, presidente da Propeg, Salvador, 25 ago. 2003.

nistros, para a qual a imprensa foi convidada. Kandir fez um discurso apresentando as linhas gerais do programa e os 42 projetos. O ministro do Planejamento também explicou que cada projeto teria um gerente e informou aos ministros que seus orçamentos propostos para 1997 deveriam incluir linhas específicas para os projetos do Brasil em Ação.[22] O presidente, contudo, roubou a cena. Como lembrou Silveira, "Durante a reunião, o presidente falou diversas vezes. Em uma delas, ele se levantou e foi até a tela para comentar a importância de certos projetos. No dia seguinte, a imagem de FHC e de um mapa do Brasil indicando os projetos do Brasil em Ação estava estampada na primeira página dos principais jornais do Brasil". Como observou Clóvis Carvalho sobre o mesmo acontecimento, "Fernando Henrique mencionou, por exemplo, 'A rodovia 163 entre Cuiabá e Santarém...' Ele tem um excelente senso de disposição geográfica e uma fantástica memória para números. Nada estava escrito, mas ele conhecia perfeitamente cada uma dessas coisas".

Dando a partida

Duas semanas depois desse evento, que causou sensação na mídia, o presidente participou de suas primeiras cerimônias ligadas a projetos específicos do Brasil em Ação. Em Manaus, capital do estado do Amazonas, Cardoso presidiu à assinatura de um convênio entre três empresas estatais — Petrobras, Eletrobrás e Eletronorte — para construir um gasoduto de gás natural de Manaus a Urucu e depois a Porto Velho. O projeto envolveria o fornecimento de combustível para a geração de energia elétrica na região amazônica e em outros lugares do Norte. No mesmo dia, Cardoso dirigiu-se para oeste, para a cidade de Porto Velho, onde presidiu à assinatura de um empréstimo do BNDES para financiar barcaças, como parte do desenvolvimento de um sistema de transporte hidroviário ligando o Oeste e o Norte do país.

Encontrando gerentes

Enquanto o presidente criava identificação pessoal com os projetos do Brasil em Ação, seguindo a distância os passos de Juscelino Kubitschek, sua equipe tentava implementar a abordagem administrativa de trabalho com a burocracia ministerial. Na reunião de 9 de agosto, os ministros foram informados de que a responsabilidade pelo comando dos projetos seria atribuída a um único ministério ou empresa estatal

[22] Observações preparadas por Cardoso e Kandir, junto com um esboço dos projetos, foram publicadas em Brasil (1996).

(EE) e que cada projeto teria um gerente. Durante a preparação para revelar o Brasil em Ação, havia sido decidido que os gerentes de projeto deveriam estar situados organizacionalmente nos ministérios setoriais ou EEs responsáveis pelos projetos, e não, digamos, no Ministério do Planejamento. O medo era de que de outro modo irrompessem furiosas batalhas entre o Ministério do Planejamento e os ministérios setoriais, impedindo o progresso na execução, que era a razão de ser do Brasil em Ação. Além disso, com um corpo de funcionários de menos de 30 profissionais, a Secretaria de Planejamento dificilmente teria capacidade de gerenciar por conta própria 42 projetos presidenciais prioritários. Uma vez decidido que os gerentes de projeto se situariam organizacionalmente nos ministérios setoriais ou EEs, a equipe do presidente, temendo ser acusada de minar as práticas normais de pessoal e usurpar poder, comprometeu-se a deixar os ministérios escolherem quem seriam os gerentes de projeto.

A fim de tirar melhor partido da situação, durante o mês de agosto foram realizadas discussões face a face com mais de uma dúzia de ministros e seus secretários executivos. A agenda era explicar os fundamentos do Programa Brasil em Ação, de forma direta e personalizada. Kandir, Marcus Tavares (que sucedeu Calabi como secretário executivo) e Silveira foram a todas essas reuniões. Em muitos casos, a eles se reuniram Clóvis Carvalho e Eduardo Jorge, secretário-geral da presidência, para sublinhar o compromisso pessoal de Cardoso com a implementação do Brasil em Ação. A delegação apoiada pelo presidente tentava persuadir os ministros de que, qualquer que fosse a posição hierárquica formal do gerente, era imprescindível o acesso direto ao secretário executivo do ministério (o qual, na qualidade inquestionável de autoridade número dois, controlava os recursos orçamentários e outros). O perfil de um gerente como alguém que era ao mesmo tempo tecnicamente competente e adepto da interação efetiva através das fronteiras organizacionais também foi discutido. Nomes específicos foram considerados nessas sessões de alto nível. Como lembrou Silveira, "O ministro do Meio Ambiente, que era responsável por dois projetos, mencionou dois nomes no início da reunião. Depois que falamos, ele observou: 'Não, mudei de idéia. Agora que estou entendendo melhor o que é preciso, vou indicar duas outras pessoas'".

Desenvolvendo o protótipo de um sistema de informação à gerência de projeto

Enquanto essas reuniões delicadas ocorriam, Silveira orientava o pessoal de sua Secretaria de Planejamento a parar de construir o banco de dados de projetos de investimento, que havia sido uma das prioridades de seu antecessor, e voltar toda a sua atenção para conceber um "sistema integrado de informação à gerência em tempo re-

al" para o Programa Brasil em Ação. De um ponto de vista organizacional, esse sistema pretendia compensar a falta de relação hierárquica direta entre o Ministério do Planejamento e os gerentes de projeto. Com boa informação à gerência, o Ministério do Planejamento seria capaz de pressionar de forma oportuna os ministérios a implementar os projetos e de assisti-los na solução de problemas, assim que estes surgissem. "Chegamos a acreditar que a transparência por si só começaria a induzir os gerentes a assumir mais responsabilidade, à medida que as pessoas poderiam acompanhar com mais clareza o que estava acontecendo. Maus resultados teriam reflexos negativos sobre os gerentes", nas palavras de um membro da equipe. O pessoal da Secretaria de Planejamento orientado para a tecnologia da informação, largamente extraído das fileiras daqueles emprestados pelo Banco do Brasil, começou imediatamente a desenvolver o protótipo de um sistema integrado de informação à gerência (SIIG). "Não podíamos conceber um modelo e apresentá-lo em um ano ou um ano e meio. A exigência era imediata", lembrou Maurício Albuquerque.[23] A equipe decidiu traduzir o desejo de um SIIG em tempo real num protótipo de sistema baseado na rede, considerado uma relativa novidade em 1996. Cada projeto deveria ser representado por uma única página da web que descrevesse os principais elementos do projeto, inclusive metas, níveis de investimento, programações física e financeira. O diretor responsável pelos investimentos estratégicos, André Amaral, lembrou haver sido informado por Silveira de que o protótipo do sistema precisava estar na mesa do presidente da República dentro de 40 dias. Amaral lembrou: "Éramos um grupo de 10 pessoas. Eu estava louco. Passei muitas noites sem dormir".[24]

Recrutando mais talento

A equipe da Secretaria de Planejamento recebeu apoio durante esse intenso período, embora seus quadros só hajam sido acrescidos de umas poucas pessoas. Silveira criou uma função, cujo ocupante deveria conduzir o trabalho cotidiano do Brasil em Ação — e em especial trabalhar perto dos gerentes de projeto, monitorar os projetos e acelerar sua execução. Encontrar uma pessoa qualificada não seria necessariamente fácil, já que os projetos prioritários para o presidente iam de projetos de infra-estrutura, como gasodutos e redes de energia elétrica, a projetos sociais, como um de treinamento em serviço de professores de escola e a reestruturação do sistema de finanças das escolas. Um lugar onde ele procurou candidatos foi o BNDES, e o nome

[23] Entrevista com Maurício Albuquerque, Brasília, ago. 2003.
[24] Entrevista com André Amaral de Araújo, Rio de Janeiro, 3 set. 2003. Essa entrevista foi realizada para este projeto pelo professor Armando Cunha, da FGV.

que diversos contatos mencionaram foi o de Aluysio Asti. Advogado de formação, Asti era incomum em meio aos membros do corpo de funcionários do BNDES, porque havia trabalhado na área social durante o período relativamente curto em que o banco assumiu um forte interesse institucional por tais aspectos do desenvolvimento econômico. Entre 1982 e 1989, ele havia trabalhado para financiar pequenos produtores rurais e ajudá-los a ter acesso a mercados urbanos de baixa renda. Quando o BNDES fechou suas operações orientadas para a área social, Asti voltou para as atividades nucleares. Após chefiar o departamento de energia, tornou-se superintendente da área mais ampla de infra-estrutura em 1993. Em agosto de 1996, recebeu um convite de Silveira para chefiar o Programa Brasil em Ação. Ele lembrou:

> Eu nunca havia tido contato com ele antes. Mas, como eu tinha uma experiência significativa no banco, tanto na área social quanto na de infra-estrutura, eu era uma espécie de raridade lá. Ele veio atrás de mim. Muito pouco tempo após minha chegada no ministério, em setembro, me dei conta de que estava trabalhando com alguém muitíssimo qualificado e com enorme vocação para a gestão de projetos — esse homem: Silveira. Sua competência e capacidade de trabalho estavam longe de ser comuns.

Socializando gerentes

Assim que os gerentes de projeto começaram a ser nomeados, Silveira e sua equipe se reuniram com eles pessoalmente. Eles buscaram inculcar a idéia de que os gerentes eram responsáveis pelo alcance de resultados. Os gerentes foram lembrados de que os projetos do Brasil em Ação estariam a salvo de cortes orçamentários. Kandir lembrou a mensagem: "Não se preocupem com recursos financeiros. Em vez de gastarem um terço de seu tempo trabalhando contatos políticos, a fim de assegurar recursos, concentrem-se no projeto. Negociem a melhor forma para o projeto, reduzam custos, elevem as metas. Vocês terão o dinheiro garantido". Os representantes da Secretaria de Planejamento reconheciam que os gerentes não tinham suficiente autoridade formal para serem responsáveis por projetos, num sentido administrativo convencional. Todavia, Silveira e sua equipe insistiam que se um projeto fosse mal, e o gerente não houvesse avisado à Secretaria de Planejamento sobre as dificuldades, a tempo de superá-las, tal gerente seria considerado pessoalmente culpado. Em relação a isso, os gerentes foram avisados de sua responsabilidade de fornecer à Secretaria de Planejamento informações precisas e atualizadas, por meio do sistema integrado de informação à gerência previsto. Como relatou Asti: "Em qualquer uma dessas instituições, havia uma pessoa que era o endereço do projeto para nós, a gente cobrava deles o desempenho. E ele ti-

nha que apontar problemas. Se ele não apontasse problemas antecipadamente, ele era o responsável por aquilo lá. Essa era a idéia".

Vindo a público com mais

Quarenta dias após a revelação do Brasil em Ação para o governo e a mídia, no dia 9 de agosto, o orçamento havia sido submetido ao Congresso, os gerentes haviam sido selecionados e um protótipo de SIIG havia sido construído. Havia chegado a hora de tornar público o sistema de gestão do Brasil em Ação. O Ministério do Planejamento organizou um evento voltado para a mídia, ocorrido em 20 de setembro. Os fundamentos codificados do modelo de gestão foram apresentados. Mais surpreendentemente, todos os gerentes de projeto recentemente designados — cerca de 35, já que alguns eram responsáveis por múltiplos projetos — estavam disponíveis e formalmente apresentados. Além desses nomes de funcionários e dessas designações de responsabilidades, a imprensa foi informada de alguns fatos biográficos, como seus campos de especialização e idade, e ainda dados para contato, como números de telefone e fax. Na verdade, a mídia foi convidada a ver os gerentes como fontes de informação sobre os projetos prioritários para o presidente. O brilho de publicidade sublinhou ainda mais que os gerentes eram pessoalmente responsáveis por seus projetos. No mesmo evento, a Secretaria de Planejamento apresentou o desenho conceitual do sistema integrado de informação à gerência baseado na rede, para uso por parte de ministérios setoriais, do Ministério do Planejamento, da Casa Civil e do próprio presidente. Uma vez que os gerentes ainda tinham que começar a trabalhar, o protótipo não incluía dados reais. Ainda assim, foi deixado claro como cada projeto estaria representado. (Dois meses depois, contudo, num evento similar, a mídia foi convidada para ver uma versão operacional do sistema integrado de informação à gerência, completo, com dados reais sobre os projetos.)

Antecipando uma guerra burocrática

Paralelamente a esse esforço de aplicar princípios de gestão de projeto ao Brasil em Ação, por meio da socialização de gerentes de projetos, do desenvolvimento de um sistema integrado de informação à gerência e da atração da atenção da mídia, Kandir estava cuidando do calcanhar-de-aquiles de todo o esquema administrativo. Ele e seu pessoal haviam declarado publicamente, como vimos, que os projetos prioritários para o presidente receberiam financiamento suficiente. No entanto, Kandir não podia confiar em sua autoridade formal para assegurar recursos para o Brasil em Ação. Embora a influência de Kandir sobre a formulação do orçamento federal fos-

se evidentemente forte, o Ministério do Planejamento dividia a responsabilidade da execução do orçamento com a Secretaria do Tesouro do Ministério da Fazenda.

A divisão do trabalho no processo de execução era a seguinte: a Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento traduzia o orçamento anual num programa de alocações mensais, que era passado para a Secretaria do Tesouro. A Secretaria do Tesouro creditaria mensalmente os montantes nas contas dos ministérios setoriais, dependendo de muitos fatores, inclusive da programação financeira e do ritmo do recolhimento de impostos. O secretário do Tesouro tinha uma relativa liberdade para decidir quanto creditar nas contas dos ministérios setoriais, mas em geral estava mais preocupado com os volumes agregados do que com as alocações, cuja política era geralmente conduzida pelo Ministério do Planejamento.

Com essa situação em mente, Kandir estabeleceu uma boa relação de trabalho com o secretário do Tesouro, Eduardo Guimarães, que assumiu pouco depois de sua ida para o Ministério do Planejamento. Eles não eram estranhos um ao outro, já que Guimarães fora presidente do IBGE quando Kandir havia sido secretário de Política Econômica. Kandir admirava Guimarães: "Ele é professor de organização industrial e tinha uma visão micro das coisas... uma pessoa incrível, superinteligente". Quando Kandir realizou uma conferência de imprensa para apresentar o orçamento de 1997 que introduzia rubricas extraordinárias para os projetos prioritários, Guimarães apareceu com ele — por uma razão específica: "Uma mensagem estava absolutamente clara, que o Ministério do Planejamento e o Tesouro estavam em total acordo acerca desse aspecto do orçamento".

Confidencialmente, contudo, Guimarães e Kandir partilhavam grande preocupação sobre como operaria realmente o processo de execução do orçamento. A Secretaria do Tesouro apontou que o Brasil em Ação poderia facilmente ser vítima de oportunismo por parte dos ministérios setoriais, um tipo de guerra burocrática muito familiar conhecido como "política de prioridades invertidas". Como ele lembrou,

> O Brasil em Ação é um programa que envolve grandes despesas e é um programa prioritário para o presidente; logo, seria inteligente os ministérios setoriais pegarem os fundos liberados para eles e gastarem-nos em tudo, exceto em projetos do Brasil em Ação. Então, diretamente e por meio da presidência, os ministérios poderiam pressionar-nos a liberar mais dinheiro para eles, de modo a que os programas do Brasil em Ação não fossem interrompidos.[25]

[25] Entrevista com Eduardo Guimarães, Rio de Janeiro, 8 set. 2003. Essa entrevista foi realizada para este projeto pelo professor Armando Cunha.

A fonte desse oportunismo poderia ser encontrada, em parte, nas regras e rotinas institucionais de gestão financeira do governo federal. Uma vez feito o crédito na conta do ministério setorial, nem o Ministério da Fazenda nem o Tesouro poderiam exercer qualquer controle administrativo sobre o modo como os fundos haviam sido gastos. A única verificação quanto a se os fundos haviam sido gastos de acordo com o orçamento era feita por uma unidade de controle financeiro do Ministério da Fazenda (Federal de Controle) e o organismo nacional de auditoria (Tribunal de Contas da União). O Ministério do Planejamento certamente poderia pressionar, mas fazê-lo envolveria interagir com cada um dos ministérios setoriais — atividade que consumia muito tempo e possivelmente seria inútil.[26] O que Kandir queria fazer era encontrar um modo de delimitar precisamente ao processo de execução o orçamento dos projetos do Brasil em Ação. Todavia, não era fácil encontrar uma maneira de fazer o que ele queria.

Delimitação, símbolos e poder

Uma solução prática para o problema das "prioridades invertidas" surgiu durante os seis meses subseqüentes, com estreita colaboração entre o Ministério do Planejamento e o Tesouro. Desde o início, parte da solução parecia estar na modificação dos procedimentos administrativos existentes. Como já mencionado, uma tarefa de rotina da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) era traduzir o orçamento anual num programa de dotações mensais em ministérios específicos. A idéia era que a SOF programasse dotações separadas para os projetos do Brasil em Ação. Para não deixar dúvida, o Tesouro executaria seu programa financeiro creditando os fundos dos projetos do Brasil em Ação nas contas dos ministérios setoriais num dia do mês diferente daquele em que era feito o crédito destinado a outros itens do orçamento. Esse método de delimitar com precisão o dinheiro dos projetos prioritários foi considerado atraente, mas largamente simbólico, já que, se quisessem, os ministérios setoriais poderiam continuar a praticar a política de prioridades invertidas.

Ao elaborar uma solução completa para esse problema, Aluysio Asti sugeriu que as práticas administrativas normais para empréstimos seguidas pelo BNDES e pela maioria dos bancos comerciais servissem de modelo para o governo federal. Como ele lembrou, "Quando financio uma empresa — por exemplo, uma que esteja construindo uma siderúrgica — controlo o ritmo da liberação dos recursos de acordo com a execução do projeto. Se o projeto não estiver indo bem, interrompo o flu-

[26] Entrevista com Aluysio Asti.

xo de crédito". Com base nessa idéia, Asti sugeriu mais uma alteração nos procedimentos de execução do orçamento. O Tesouro não executaria o programa financeiro do Brasil em Ação, a menos que o Ministério do Planejamento estivesse satisfeito com sua evolução. Para obter a dotação mensal associada a esses projetos, os ministérios setoriais teriam que fornecer uma solicitação formal ao Ministério do Planejamento. Por rotina, a solicitação seria apreciada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que estaria acompanhando de perto os projetos, como parte da operação do sistema de gestão do Brasil em Ação. Esses ajustes de procedimentos tornariam muito mais difícil para diversos ministérios setoriais seguir uma política de prioridades invertidas e daria, igualmente, incentivos para manter os projetos prioritários do presidente no caminho certo.

A idéia ganhou facilmente o apoio de pessoas da cúpula do Ministério do Planejamento — e também de Guimarães. Esse modesto ajuste de procedimento foi formalizado na versão de 1997 do decreto que conferiu efeito legal e o endosso oficial do presidente ao plano governamental de execução do orçamento. Como lembrou o secretário do Tesouro, "Não mudamos muito em relação ao nosso ponto de partida, continuamos a passar o dinheiro para o ministério setorial. A diferença era apenas que a dotação que fazíamos era só aquela que Silveira indicava... Essa medida realmente conferiu muita influência ao pessoal do Ministério do Planejamento, porque agora eles determinariam quando os ministérios setoriais receberiam o dinheiro, se é que o receberiam". A relevância era igualmente visível na secretaria de Silveira. Nas palavras de Asti, "Essa era uma alteração gigantesca na prática da administração de projetos na administração pública federal. Essa banalidade mudou tudo".

Brasil em Ação, a todo vapor

O Programa Brasil em Ação seguiu relativamente tranqüilo na maior parte do primeiro ano civil de operação. No decorrer de 1997, a programação de viagens do presidente incluía visitas mensais aos projetos do Brasil em Ação. O sistema integrado de informação à gerência tornava-se mais sofisticado à medida que a equipe respondia ao *feedback* dos usuários. Muitos dos gerentes de projeto começaram a desempenhar suas funções com considerável habilidade. O presidente estava claramente satisfeito com a imagem positiva que o Brasil em Ação estava dando ao seu governo, especialmente porque ele estava se preparando para defender uma emenda constitucional permitindo ao presidente o exercício de dois mandatos consecutivos. Nesta seção, examinamos brevemente como o Brasil em Ação operou em seu auge.

Gestão política e comunicação social

A face pública do Brasil em Ação era administrada cooperativamente pela unidade de comunicação social, com *status* de ministério, do presidente, chefiada por um experiente diplomata de carreira, Sérgio Amaral. Essa operação organizava todas as viagens do presidente relacionadas ao Brasil em Ação. A idéia era claramente permitir que o presidente se beneficiasse politicamente de todo o esforço, mas também manter a pressão sobre a burocracia ministerial. Como colocou Kandir, "o tempo todo nós trabalhávamos com a presença simbólica do presidente, enfatizando que esse era o seu projeto de desenvolvimento, em ligação com o público, também". O próprio comportamento do presidente ajudava a esse respeito. Como lembrou Fernando Barros, o executivo de relações públicas, "o presidente era ostensivamente positivo e muito ativo, quando quer que houvesse eventos da mídia ligados ao programa".

A gestão política do Brasil em Ação envolveu de fato algumas diferenças de opinião. Uma questão era se o presidente deveria visitar os projetos em andamento ou apenas participar de cerimônias de inauguração, por ocasião da conclusão dos projetos. O diretor de relações com a mídia do Ministério do Planejamento, Inácio Muzzi, era de opinião de que o presidente devia ser visto visitando projetos em andamento, assim como Juscelino Kubitschek havia feito. Todavia, seu ponto de vista foi rejeitado, porque a própria equipe de comunicações do presidente não queria Cardoso associado a projetos de infra-estrutura incompletos.

As comunicações com a mídia representavam uma importante atividade em curso. Segundo o diretor de Investimentos Estratégicos na gestão de Silveira, André Amaral, a operação de mídia solicitava quase que diariamente à Secretaria de Planejamento que fornecesse informações por escrito sobre os projetos do Brasil em Ação. Trabalhando de comum acordo com as unidades de relações com a mídia dos diversos ministérios setoriais, a Secretaria de Planejamento buscava ampla cobertura em jornais, revistas e televisão. O Departamento de Imprensa do Ministério do Planejamento, chefiado por Inácio Muzzi, organizou um *workshop* para o pessoal de imprensa de todos os ministérios e empresas estatais participantes, a fim de informá-los sobre todo o esforço. Muzzi reuniu experientes jornalistas para editar um boletim contendo informações atualizadas sobre projetos, que era passado diretamente para a mídia nacional e regional. Essa equipe de mídia também trabalhava com os ministérios e as empresas estatais para alavancar seus próprios esforços publicitários. Por volta do fim de 1997, o governo organizou um programa de televisão para tornar público o aniversário do Brasil em Ação. O presidente e todos os ministros envolvidos no Brasil em Ação apareceram no programa, com 700 pessoas na platéia. O programa, filmado no Centro de Informações do Banco do Brasil, foi transmitido ao vivo para canais de TV estaduais em seis regiões do país. A responsabilidade geral de planejar esse evento recaiu sobre o diretor de Investimentos Estratégicos de Silveira. André Amaral lembrou: "Sofri muito".

Alcançando transparência

Uma atividade mais discreta, mas que demandou igualmente muitos esforços foi a construção do sistema integrado de informação à gerência (SIIG) do Brasil em Ação, e a utilização desse processo para melhorar a gestão de projetos nos ministérios setoriais. Em termos de *input* de informações, um passo importante foi deixar claras as metas e ações dos projetos da área social. Esse trabalho de desenho conceitual de projetos foi empreendido por Asti, em conjunto com os ministérios setoriais. Um passo igualmente importante foi obter a cooperação de gerentes de projeto, no sentido de fornecer informações atualizadas por meio do sistema formal SIIG. Maurício Albuquerque, que era diretamente responsável por reunir e analisar a informação gerencial, lembrou que muitos gerentes de projeto lhe haviam perguntado se eles realmente tinham que "preencher outro conjunto de formulários". A Secretaria de Planejamento respondeu mostrando as vantagens de fazê-lo. A mensagem-padrão era:

> Não, incluam a informação se quiserem, mas estamos convictos de que, se não o fizerem, vocês terão problemas. Vocês terão pessoas que não querem que seu projeto vá adiante. Se vocês não puserem as informações corretas nas mãos daqueles que querem que seu projeto vá adiante, essas partes interessadas não terão como ajudar a lidar com aqueles que se opõem ao projeto. E, lembrem-se, o Ministério do Planejamento tem capacidade de estimular outros atores, que não são diretamente parte do projeto, a solucionar os problemas enfrentados por vocês.

Os *inputs* ao sistema formal de informação, associados ao conhecimento reunido a partir de extenso contato face a face, foram suficientes para os propósitos imediatos da Secretaria de Planejamento. Ajudaram a detectar passos que precisariam ser dados para que projetos específicos avançassem. Essas questões eram discutidas nas reuniões diárias da equipe de Silveira, que começavam às 9h e terminavam às 10h pontualmente.

À medida que o ano de 1997 avançava, o sistema de informações on-line tornava-se cada vez mais sofisticado. Uma característica adicional foi uma série de janelas refletindo a filosofia de gestão de identificar e eliminar dificuldades. Uma janela identificava problemas que poderiam surgir a curto prazo; outra identificava o que poderia ser feito para evitar tais problemas. O acesso ao SIIG online limitava-se a funcionários que precisassem saber, e o Ministério do Planejamento contava os acessos. Asti lembrou que "o presidente às vezes acessava o sistema uma ou duas vezes por semana". Os pedidos de acesso ao SIIG aumentaram rapidamente, à medida que as pessoas tomaram conhecimento dele. Por exemplo, organizações internacionais, como o Banco Mundial, começaram a ver o sistema como uma forma de obter informação sobre o andamento dos projetos e programas. Recebiam-se com freqüên-

cia sugestões desses e de outros usuários potenciais referentes ao aumento da funcionalidade. A cada oito meses, a equipe de TI do Ministério do Planejamento desenvolvia uma nova versão do SIIG online.[27]

Em acréscimo ao sistema online, a Secretaria de Planejamento produzia a cada dois meses um relatório completo por escrito sobre o andamento dos projetos do Brasil em Ação. Uma seção da entrada de cada projeto descrevia todas as dificuldades que impediam o avanço do projeto a curto prazo, junto com medidas que seriam tomadas para superá-las. A íntegra desse relatório era enviada para o ministro do Planejamento, para a assessoria do presidente e para o próprio presidente. Um resumo, sem os detalhes sobre os problemas, era disponibilizado para o público. Num certo momento, avisava-se que o presidente e o ministro queriam informações mais detalhadas sobre alguns projetos, por exemplo, informações sobre projetos da área social, em nível regional. O presidente também solicitava um relatório mensal de uma página sobre cada projeto, que ele levava consigo em vôos longos pelo Brasil.

Socializando um pouco mais os gerentes

O treinamento e socialização de gerentes de projeto era um assunto da maior importância. Primeiro, consultores brasileiros e internacionais especializados em gestão de projetos foram convidados para dar palestras. Depois, foram oferecidos cursos técnicos. Foi oferecido treinamento específico para operar o SIIG. Todavia, a Secretaria de Planejamento realizou boa parte do trabalho de socialização, oferecendo um modelo para a função de gerente de projeto. Esse grupo de profissionais foi ajudado nisso pelo modo como Silveira exercia sua própria função como secretário. Nas palavras de seu diretor de Investimentos Estratégicos: "Ele era a representação máxima do que queríamos ver num gerente". Nas palavras do próprio Silveira: "a chave desse processo não é técnica, é uma nova atitude e postura: a do caráter empreendedor. Essa é a essência da mudança gerencial".

Eliminando dificuldades

Resolver problemas com projetos específicos tornou-se uma atividade central de rotina da Secretaria de Planejamento. Em geral, a secretaria conseguia encontrar soluções satisfatórias para as questões, sem levá-las a níveis superiores. Como lembrou Kandir, "Silveira, com enorme paciência e muita competência, fazia esse trabalho pesado. Ele

[27] Entrevista com André Amaral de Araújo.

só me trazia aqueles problemas em que eu tinha que falar com ministros". Parte da coordenação era conduzida dentro do Ministério do Planejamento — em especial, entre as secretarias de Planejamento e do Orçamento. Quando um projeto estava em dificuldade, uma prática comum era reunir as partes discordantes na mesma sala. Um exemplo foi um projeto de distribuição de energia elétrica, que não podia prosseguir sem uma licença ambiental. A Secretaria de Planejamento organizou uma reunião entre o Ibama, o Ministério das Minas e Energia, o gerente do projeto e a própria secretaria. Eles conseguiram ajustar o plano do projeto de modo a que a agência de meio ambiente se dispusesse a conceder a licença. A Secretaria de Planejamento acreditava cada vez mais na abordagem de gestão de projetos do modo como eles a haviam exercido. "Os problemas tornaram-se conhecidos devido à metodologia de gestão do Brasil em Ação", lembrou Asti. "Isso não significa que as coisas estivessem às mil maravilhas — longe disso."

A equipe de Planejamento sentia que eles estavam no caminho certo por todo tipo de razão, inclusive o interesse explícito do presidente, os sinais constantes da assessoria presidencial e da liderança dos ministérios e o progresso regular com projetos específicos. Outros tipos de *feedback* também eram importantes. Uma idéia orientadora do programa era a de que os projetos — inclusive o comprometimento de fundos do orçamento federal — induziriam a mais investimentos, especialmente nas áreas de infra-estrutura. Em parte devido à pressão política, as empresas estatais, os fundos de pensão estatais e o BNDES aumentaram seu papel financeiro nos projetos.[28] Vendo uma oportunidade, o Banco Interamericano de Desenvolvimento dobrou o número de projetos do Brasil em Ação que inicialmente havia patrocinado. O Banco de Exportação e Importação do Japão forneceu créditos para oito projetos, além dos dois originais. Em setembro de 1997, Kandir estava disposto a escrever que "Podemos tranqüilamente dizer agora que o investimento total nos projetos do Brasil em Ação para o ano chegará a R$ 31,7 bilhões, dos quais 13% são fornecidos pelo orçamento federal".[29]

3. Uma narrativa analítica do Brasil em Ação

Esta seção desenvolve uma narrativa analítica sobre o Programa Brasil em Ação. O resultado de caso a ser explicado é o *padrão de ação na operação do sistema de gestão* (definido em termos amplos). Esse resultado é de interesse analítico não porque seja um quebra-cabeça: o resultado é intrigante e agradavelmente surpreendente, mas não é difícil de entender em relação a teorias e conhecimento existentes. É, antes, de interesse analítico, porque o "sistema" Brasil em Ação funcionou

[28] Ver Kandir (1988:63).

[29] Discurso no I Seminário Brasil em Ação, Brasília, 4 set. 1997, reimpresso em Kandir (1998:63).

bastante bem — e sob condições nas quais o saber clínico ou as idéias preconcebidas sugerem que isso não se daria. Em outras palavras, o resultado é de interesse antes no campo das políticas públicas do que no teórico.

Revisitando questões metodológicas

Qual é a situação enfrentada pelos atores em casos como o do Brasil em Ação, considerado um processo organizacional em funcionamento? Um aspecto da situação é o desenho do processo organizacional. Para fins de exposição, chamemos esse aspecto da situação de "o desenho do processo". No caso do Brasil em Ação, o desenho do processo inclui o papel do gerente de projeto, o sistema de informação à gerência e rotinas para responder a dificuldades identificadas, comunicar-se com a imprensa e marcar aparições públicas do presidente ligadas ao Brasil em Ação. Um segundo aspecto da situação enfrentada pelos atores é o ambiente dentro do qual o desenho do processo opera. Uso a expressão "fatores contextuais do processo" para identificar propriedades relevantes desse ambiente (em freqüente mudança). Podem ser considerados fatores contextuais do processo, neste artigo, aqueles aspectos da situação que convêm a categorias de ciência política como instituições, idéias, desenvolvimento de políticas públicas afins e corrente política.

Um desenho do processo é um artefato complexo. Acho que ajuda ver as características internas de um sistema como esse com quatro lentes conceituais. A primeira vê o desenho do processo como um corpo de idéias orientadoras (e legitimadoras), que inclui as crenças aceitas sobre relações meios-fins e, possivelmente, valores finais. A segunda, como arranjos de governança, que fixam papéis, direitos de informação, direitos de decisão e afins. A terceira, como um fluxo de experiência, interpretado como acontecimentos distintos ligados. A quarta, como um repertório de técnicas cognitivas aceitas usadas para reunir e interpretar informação. Em suma, um desenho do processo é um sistema de partes em interação que podem ser desagregadas e reassimiladas em quatro categorias: *idéias orientadoras*, *arranjos de governança*, *eventos estruturados* e *técnicas cognitivas*.

Para entendermos ou explicarmos um resultado de caso, precisamos ver como um grande número de características do desenho do processo, operando num contexto, afeta as ações e os efeitos de pessoas como os funcionários da Secretaria de Planejamento e os gerentes dos ministérios setoriais. Mais do que isso: para propiciar conhecimento utilizável, a explicação do resultado do caso precisa oferecer mais *insight* teórico do que seria fornecido por uma narrativa analítica terra a terra. Examino a influência causal de três "mecanismos sociais compostos" ou processos relacionais, nos termos de McAdam, Tarrow e Tilly (2001). Duas dessas peças vêm diretamente de seu livro, enquanto a terceira *vem da teoria da organização orienta-*

da para processos (Greve, 2003) e se baseia em Cyert e March (1963). Os mecanismos compostos escolhidos são certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho.

McAdam, Tarrow e Tilly (2001:121) definem certificação como "a validação dos atores, seu desempenho, e sua reivindicação por autoridades externas". Atribuição de oportunidade "é um mecanismo ativador responsável em parte pela mobilização de populações anteriormente inertes" (p. 43). *Feedback* do desempenho implica a produção, tratamento e interpretação de informações sobre resultados de esforços, à luz de aspirações e metas previamente estabelecidas. O conceito de certificação de atores precisa afastar-se um pouco das amarras que o prendem ao estudo da polítca contenciosa para analisar processos organizacionais estáveis. O mecanismo envolve mais do que validar as reivindicações dos atores. Envolve caracterizar as pessoas como agentes de responsabilidades abstratas, quer concebidas como uma função definida de modo amplo, quer como uma idéia programática mais elaborada (Goodin, 1992; Miller e Rose, 1990). Por exemplo, as pessoas podem ser caracterizadas como "gestores públicos" com a responsabilidade de desempenhar de maneira efetiva a função de entrega, definindo-se efetividade em termos de alcance de resultados. O conceito de certificação dos atores pode ser relacionado com a lógica da propriedade. Quando esse mecanismo opera, ele pode afetar as identidades dos atores. Além disso, pode afetar as percepções desses atores dentro da coletividade que testemunhou os acontecimentos por meio dos quais a certificação ocorreu publicamente. Desse modo, a certificação pode influenciar a situação bem como a identidade dos atores.[30]

O conceito de atribuição de oportunidade é de central importância para estudos da mudança das políticas públicas, especialmente para a idéia de Kingdon de que os empreendedores de políticas públicas respondem com esforços intensos a situações nas quais percebem que a janela da oportunidade pode-se abrir. Esse mecanismo social não é de menor relevância para o estudo da inovação administrativa, onde essa idéia é vista como um verbo. Ele parece, sim, desempenhar um papel no estudo da inovação administrativa vista como substantivo (como aqui). Pode-se imaginar que um ator é certificado como gestor público e opera no interior de um sistema de gestão, mas não se engaja num padrão de esforço criativo constante para exercer a função para a qual ele ou ela foi certificado. Uma razão para a insuficiência dos esforços poderia ser atribuir-lhes caráter provavelmente fútil ou perverso (Hirschman, 1991). Nesse contexto, o mecanismo de atribuição de oportunidade está

[30] Carpenter (2001) considera as reputações adquiridas pela história como fonte de certificação organizacional; a certificação dos atores é um fenômeno conceitual e, com freqüência, empiricamente relacionado.

relacionado a uma crença de que o resultado dos esforços envolvidos será coerente com as aspirações e responsabilidades certificadas.

O conceito de *feedback* do desempenho, como mecanismo, provavelmente não precisa de maiores comentários. Todavia, deve ser mencionado que as características do desenho do processo de um típico sistema de gestão de projeto visam precisamente a ativar esse mecanismo. Um ponto mais geral que merece ser mencionado é que cada um desses mecanismos sociais compostos — certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho — não é mais que uma peça da análise. Elas podem ser vistas como se combinando em situações reais para produzir um efeito sinérgico. Essa perspectiva geral sobre os mecanismos sociais como ferramentas de construção de uma teoria social é expressa de forma vigorosa por Gambetta (1996) e se reflete na obra de muitos processualistas institucionais.[31] Nas palavras de McAdam, Tarrow e Tilly (2001:27): "Os mecanismos raramente operam por si sós. Eles tipicamente se concatenam com outros mecanismos em processos mais amplos. Os processos são combinações de mecanismos, seqüências ou cadeias causais freqüentemente recorrentes".

A narrativa analítica em sua essência

Voltando agora ao Brasil em Ação, considerado um processo organizacional em funcionamento, podemos passar a construir uma estrutura utilizável sobre essa fundamentação teórica. A afirmação causal básica é de que o resultado do caso é explicado pela ativação de *três mecanismos sociais, que operaram de forma combinada: certificação dos atores, atribuição de oportunidade* e feedback *do desempenho.* Esses mecanismos foram individual e separadamente ativados por uma mistura de características do desenho do processo e fatores contextuais do processo. As *características do desenho do processo* incluíam idéias orientadoras como um programa de implementação de projetos prioritários para o presidente; arranjos de governança como o estabelecimento da Secretaria de Planejamento como uma instância de autorização no setor relativo a projetos do processo de execução do orçamento; técnicas cognitivas como aquelas tomadas de empréstimo às práticas canônicas de gestão de projeto. Os f*atores contextuais do processo* incluíam instituições como a presidência, as agências centrais de coordenação e os ministérios setoriais; idéias como a importância da infra-estrutura para o desenvolvimento; desenvolvimentos de políticas públicas afins como a reforma administrativa do Esta-

[31] Gambetta (1996) refere-se à "concatenação de mecanismos".

do; e tendências da corrente política como a atenção constante da mídia ao compromisso do presidente com o Brasil em Ação.

Uma representação relativamente simples dessa análise consta do quadro que ilustra este artigo. As linhas definem-se em termos dos mecanismos sociais de certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho. São listadas em uma coluna as características do desenho do processo que ativam e sustentam o mecanismo, enquanto na outra os fatores contextuais do processo que o ativam e sustentam. Segue-se uma breve discussão desse quadro, já que o leitor pode preencher os detalhes voltando à história narrativa do Brasil em Ação.

Mecanismo social	Características do desenho do processo	Fatores contextuais do processo
Certificação dos atores	*Idéias orientadoras*: prioridades presidenciais, sistema de gestão do cerne do setor público, abordagem de gestão de projetos, responsabilidades dos gerentes de projeto, orientação para resultados no governo, teoria das dificuldades *Arranjos de governança*: posições estruturais da Secretaria de Planejamento e gerentes dos ministérios setoriais *Eventos estruturados*: indicação dos diretores do programa, seleção dos gerentes de projeto, divulgação pública dos nomes dos gerentes, ocasiões de socialização	*Instituições*: presidência, agências centrais de coordenação, ministérios setoriais, empresas estatais; sistemas de carreira na área econômica do governo federal, regras de pessoal *Idéias*: gestão de projeto, processo nacional de desenvolvimento *Desenvolvimentos de políticas públicas afins*: reforma administrativa do Estado *Corrente política*: interesse constante da mídia pelo programa

continua

Mecanismo social	Características do desenho do processo	Fatores contextuais do processo

Atribuição de oportunidade	*Idéias orientadoras*: prioridades presidenciais, financiamento de projetos "garantido", projeto piloto em gestão pública orientada para resultados *Arranjos de governança*: Secretaria de Planejamento como instância de autorização para a liberação de fundos incluídos no orçamento, presidência como foro para a solução de disputas	*Idéias*: agenda de desenvolvimento pode ter prosseguimento, devido à estabilidade macroeconômica atingida *Desenvolvimentos de políticas públicas afins*: seleção da infra-estrutura como uma área prioritária, encerramento dos debates sobre qualidades do sistema de gestão e sobre prioridades reais de projeto *Corrente política*: atenção do presidente para símbolos e essência do programa, programa visto como fonte de popularidade presidencial, perspectiva de reeleição, cota do presidente inclui agências centrais de coordenação
Feedback do desempenho	*Idéias orientadoras*: gerentes responsáveis pelos projetos, operação do sistema de gestão é importante para o presidente *Arranjos de governança*: papéis e responsabilidades pelo sistema de informação à gerência *Eventos estruturados*: definição de projetos, negociação de metas, monitoramento do andamento dos projetos, produção de relatórios formais e informais, identificação de dificuldades, divulgação de informação para a mídia, envio de relatórios mensais de progresso para o presidente, substituição de gerentes com mau desempenho, revisão anual do desempenho do programa e dos projetos *Técnicas cognitivas*: várias técnicas de gestão de projeto e de qualidade	*Instituições*: presidência, agências centrais de coordenação, ministérios setoriais, empresas estatais; sistemas de carreira na área econômica do governo federal *Idéias*: gestão de projeto, processo nacional de desenvolvimento *Corrente política*: interesse constante da mídia pelo programa

Certificação dos atores

O resultado do caso pode ser parcialmente atribuído à ativação e operação do mecanismo de certificação dos atores. A idéia básica é que os esforços dos atores eram influenciados pelas identidades que eles para si evocavam como gestores públicos orientados para resultados, sobre cujos ombros recaía a responsabilidade de fazer o Brasil em Ação funcionar. As identidades dos gerentes e dos funcionários da Secretaria de Planejamento como agentes da imple-mentação orientada para resultados de projetos prioritários para o presidente eram evocadas pelos eventos estruturados (co-

mo a divulgação pública dos nomes dos gerentes), pelas idéias orientadoras (como a retórica do Brasil em Ação) e pelos arranjos de governança (como a posição estrutural de tais agentes nas agências centrais de coordenação ou nos ministérios setoriais) do Brasil em Ação.

O efeito dessas características do desenho do processo era fortalecido por fatores contextuais do processo. Por exemplo, os funcionários da Secretaria de Planejamento e os gerentes dos ministérios setoriais recebiam alguma certificação em virtude da localização de suas posições numa cadeia escalar que levava ao gabinete do presidente da República. A identidade do gestor público orientado para resultados estava presente no repertório de muitos desses atores devido aos sistemas de carreira das organizações federais, como o BNDES e a Petrobras. Essas instituições não apenas fornecem incentivos de carreira que levam à orientação para resultados, mas historicamente têm sido locais de produção de quadros certificados como agentes do desenvolvimento nacional. Essas pessoas estavam disponíveis como agentes certificados de gestão orientada para resultados, em parte, devido às regras de pessoal que permitiam a fácil movimentação entre tais organizações governamentais e o Ministério do Planejamento. Todos esses fatores contextuais institucionais — posições ligadas ao presidente por meio de uma cadeia escalar, carreiras e empréstimo de funcionários — fortaleciam os efeitos das características do desenho do processo sobre a certificação dos atores.

O mecanismo de certificação dos atores também era fortalecido por três outros tipos de fator contextual de processo: idéias, desenvolvimentos de políticas públicas afins e a corrente política. A idéia de gestão de projeto (Graham e Englund, 2004) é amplamente conhecida como uma teoria prática de controle de gestão para projetos e atividades dessa ordem. Por essa razão, foi possível convidar especialistas nacionais e internacionais em gestão de projetos, para eventos de treinamento e motivação durante o programa Brasil em Ação. A existência desse modelo de gestão (Guillén, 1994) como uma idéia de fácil trânsito doméstico e internacional dava mais força à retórica de gestão de projeto do próprio programa. A representação coletiva de que o Brasil estava ingressando numa rota de criação de políticas públicas, e paralelamente conservando a estabilidade macroeconômica e envolvendo um papel adequado do governo no processo de desenvolvimento, por certo contribuiu para a certificação dos atores. A reforma administrativa do Estado, centrada no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Gaetani, 2003), ajudou a estabilizar identidades em torno de responsabilidades especiais pelo aperfeiçoamento da gestão pública no cerne do setor público brasileiro. A atenção constante da mídia para as questões do desenvolvimento e do envolvimento do presidente no Brasil em Ação fez muito para aumentar a influência das idéias orientadoras, dos arranjos de governança e das instituições sobre os esforços dos atores.

Atribuição de oportunidade

Esse mecanismo envolve um vínculo em dois estágios: primeiro, do desenho do processo e dos fatores contextuais com a percepção dos atores de que o Brasil em Ação podia realmente funcionar, e, segundo, dessa percepção com o padrão de empenho de tais atores na ação, a fim de fazê-lo funcionar. A demonstração da possibilidade de que o programa viesse a funcionar incluía a idéia orientadora de que o financiamento do orçamento para projetos prioritários seria garantido (apesar da permanente possibilidade de reduções nos gastos federais). Sem esse compromisso confiável, a certificação dos atores para alcançar resultados provavelmente se haveria em alguma medida diluído. Uma derradeira característica do desenho do processo era a regra implícita de que as desavenças entre o Ministério do Planejamento e os ministérios setoriais poderiam ser alçadas à presidência (especificamente à Casa Civil), superando o argumento de futilidade de que os esforços do primeiro seriam anulados pela possível intransigência dos últimos.

O mecanismo de atribuição de oportunidade também era ativado pelo contexto do processo. Indubitavelmente, um importante fator contextual era a idéia de que o governo devia e podia fazer alguma coisa na arena do desenvolvimento, já que a hiperinflação havia sido eliminada. Num ambiente de hiperinflação, ninguém podia planejar nada, muito menos a implementação de um empreendimento plurianual complexo e arriscado. Por uma razão, o orçamento federal era um documento sem sentido, e o Tesouro o único jogador efetivo no jogo da distribuição de recursos.

Outro importante fator contextual era o "encerramento dos debates" sobre as suposições básicas embutidas no Brasil em Ação: primeiro, a infra-estrutura era uma área prioritária para esforços governamentais e, segundo, era preciso um sistema de gestão de modo a que a burocracia federal operasse de forma efetiva na implementação das prioridades do presidente. Listei essas suposições sob a expressão "desenvolvimentos de políticas públicas afins". A origem de tal encerramento dos debates foram, em parte, os acontecimentos por meio dos quais o Brasil em Ação veio a se estabelecer. Trato esses assuntos como contexto, porque o consenso sobre essas questões era um dado, no que concerne à operação (enquanto distinta da criação) do Brasil em Ação.

A corrente política contém inúmeras influências contextuais significativas que são relevantes para a atribuição de oportunidade. Primeiro, a retórica sobre prioridades presidenciais e financiamento garantido teria soado vazia se os altos escalões dos ministérios da Fazenda e do Planejamento não fossem sabidamente leais ao presidente. Assim, se nessa coalizão a cota de cargos ministeriais do presidente fosse menor, uma atribuição de oportunidade poderia facilmente ter sido cortada. Segundo, o presidente estava numa posição forte em termos de opinião pública, com boas perspectivas

de obter a aprovação de uma emenda constitucional permitindo a reeleição para um segundo mandato. Terceiro, a atenção da mídia, assimilando os esforços de comunicação do próprio governo, tornou o presidente particularmente comprometido em levar até o fim o Brasil em Ação.[32] Esse contexto político reforçava claramente as atribuições de oportunidade favoráveis provenientes das características do desenho do processo, devido à entrega nas idéias orientadoras depender de uma equipe presidencial coesa situada no interior das instituições mais relevantes.

Feedback do desempenho

Esse mecanismo é basicamente ativado por aquelas características do desenho do processo que estão mais associadas a estereótipos de gestão de projeto, como pode facilmente ser visto no quadro. Apenas dois pontos devem ser destacados aqui. Primeiro, esse mecanismo afeta o resultado do caso por meio de dois canais diferentes. Um é que, ao exercerem a prática da gestão de projeto, os atores se conduzem de forma apropriada, à luz de sua certificação. O outro é que eles mesmos recebem *feedback* do desempenho, como quando satisfazem ou não conseguem satisfazer as expectativas de fornecer informações precisas, cruciais para a tomada de medidas corretivas no tempo oportuno. Também ocorreu de alguns gerentes serem destituídos de suas funções ao falharem em satisfazer as normas.

Em suma, o Programa Brasil em Ação — considerado uma inovação administrativa — funcionou efetivamente como processo organizacional em atividade na implementação de projetos prioritários para o presidente porque as características do desenho do processo aproveitavam oportunidades apresentadas pelo contexto do processo. A combinação dessas características e do contexto ativava e sustentava três mecanismos sociais: certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho. Esses três mecanismos, atuando de comum acordo, moldavam as situações e as identidades dos atores de modo a produzir um fluxo de ações e esforços para identificar e eliminar obstáculos à implementação de projetos.

4. Conclusão

Um importante domínio empírico da reforma de segunda geração são a mudança das políticas de gestão pública e as mudanças associadas nas agências centrais de coor-

[32] Esta última afirmação indica como o desenho do processo pode vir a influenciar o contexto do processo.

denação. O estereótipo de reforma desse tipo envolve mudanças legisladas das regras institucionais do governo como um todo que prescrevem, permitem ou proíbem arranjos e sistemas administrativos. A dinâmica do processo de tais reformas no decorrer de suas fases pré-decisória e decisória foi bem estudada em casos individuais e em bases comparativas (Barzelay, 2003). Todavia, algumas reformas de segunda geração que incidem nesse mesmo domínio empírico são intervenções mais pontuais que realmente criam capacidade por parte do Estado, ainda que numa área de influência restrita. O Brasil em Ação é um exemplo desse sub-subtipo de reforma de segunda geração, ao passo que a reforma administrativa do aparelho de Estado conduzida concomitantemente por Luiz Carlos Bresser-Pereira é um exemplo do estereótipo da reforma das políticas de gestão pública (Gaetani, 2003; Melo, 2003). Os pesquisadores não deveriam concentrar-se exclusivamente nos estereótipos grandiosos.

Este artigo é um estudo em profundidade do Brasil em Ação, programa de implementação de projetos de desenvolvimento prioritários para o presidente que operou no período 1996-98. Esse programa realizou um trabalho impressionante no desempenho da função para a qual foi concebido, segundo padrões brasileiros e provavelmente internacionais. A questão central do artigo é como entender o desenvolvimento e a operação de reformas de políticas de gestão pública que criam capacidade por parte do Estado — concentrando-se na capacidade de implementar projetos prioritários.

A principal conclusão é a hipótese de que o desenvolvimento e a operação de inovações ampliadoras de capacidade são auxiliados pela ativação e operação de três mecanismos sociais: certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho. O contexto institucional e temporal é importante para a ativação do mecanismo de atribuição de oportunidade. Os agentes mais bem posicionados para influenciar o contexto temporal são normalmente os partidos políticos, os dirigentes eleitos, consultores-chave e a mídia. Os outros mecanismos são de importância similar. A certificação dos atores é influenciada pelas oportunidades estruturais, mas não menos pela ação e pelo processo (conforme ilustrado pela construção do quadro de gerentes de projeto). O *feedback* do desempenho é um mecanismo que é ativado por qualquer prática de gestão que funcione bem.

Diz-se com freqüência que uma boa teoria normativa é uma boa teoria descritiva conduzida de marcha à ré. Caso assim o seja, uma inferência normativa é que ativar esses três mecanismos — certificação dos atores, atribuição de oportunidade e *feedback* do desempenho — é uma orientação doutrinal potencialmente útil para conceber, desenhar e implementar reformas de segunda geração. Uma orientação assim abstrata fornece uma base para extrapolações mais elaboradas a partir da análise de um caso como o do Brasil em Ação para qualquer número de situações-alvo análogas.

Referências bibliográficas

ABBOTT, Andrew. *Time matters.* Chicago: University of Chicago Press, 2001.

BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy:* a new vision for managing in government. Berkeley: University of California Press, 1992.

———. *The new public management:* improving research and policy dialogue. Berkeley: University of California Press, 2001.

———. Introduction: the process dynamics of public management policy-making. *International Public Management Journal,* v. 6, n. 3, p. 251-281, 2003.

BATES, Robert H. et al. *Analytic narratives.* Princeton: Princeton University Press, 1998.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Brasil em Ação:* investimentos para o desenvolvimento. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/brain.htm>. Acesso em: 23 ago. 2005.

CAMPBELL, Colin; WILSON, Graham K. *The end of the whitehall:* death of a paradigm? Oxford: Blackwell, 1995.

CARPENTER, Daniel P. *The forging of bureaucratic autonomy.* Princeton: Princeton University Press, 2001.

CYERT, Richard; MARCH, James G. *A behavioral theory of the firm.* Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1963.

GAETANI, Francisco. Public management policy change in Brazil: 1995-1998. *International Public Management Journal,* v. 6, n. 3, p. 327-341, 2003.

GAMBETTA, Diego. Concatenations of mechanisms. In: HEDSTRÖM, Peter; SWEDBERG, Richard (Eds.). *Social mechanisms:* an analytical approach to social theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GOODIN, Robert E. *Green political theory.* Cambridge, Eng.: Polity Press, 1992.

GRAHAM, Robert J.; ENGLUND, Randall L. *Creating an environment for successful projects.* 2. ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2004.

GREVE, Henrich. *Organizational learning from performance feedback:* a behavioral perspective on innovation and change. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GUILLÉN, Mauro F. *Models of management.* Chicago: Chicago University Press, 1994.

HIRSCHMAN, Albert O. *The rhetoric of reaction*: perversity, futility, jeopardy. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1991.

KANDIR, Antonio. *O caminho do desenvolvimento*: do Brasil hiperinflacionário ao Brasil competitivo e solidário. São Paulo: Atlas, 1998.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. *Rediscovering institutions*. New York: Free Press, 1989.

MCADAM, Douglas; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MELO, Marcus André. When institutions matter: a comparison of the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil. In: SCHNEIDER, Ben Ross; HEREDIA, Blanca (Eds.). *Reinventing Leviathan*: the politics of administrative reform in developing countries. Coral Gables, FL: North-South Center Press, 2003.

MILLER, Peter; ROSE, Nicholas. Governing economic life. *Economy and Society*, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1990.

MOYNIHAN, Donald P. Public management policy change in the United States during the Clinton era. *International Public Management Journal*, v. 6, n. 3, p. 371-394, 2003.

NELSON, Richard; WINTER, Sidney G. *An evolutionary theory of economic change.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982.

RESENDE-SANTOS, João. Fernando Henrique Cardoso: social and institutional rebuilding in Brazil. In: DOMINGUEZ, Jorge I. (Ed.). *Technopols*: freeing politics and markets in Latin America in 1990's. University Park, PA: Penn State University Press, 1997.

ROBERTS, Nancy; KING, Paula. National, international, and transnational constructions of new public management. In: CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per (Eds.). *New public management*: the transformation of ideas and practice. Aldershot, Eng.: Ashgate, 2002.

SCHICK, Allen. The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time change. Wellington, NZ: State Services Commission, 1996. Disponível em: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?docid=2845>. Acesso em: 30 ago. 2005.

SCHNEIDER, Ben Ross; HEREDIA, Blanca (Eds.). *Reinventing Leviathan*: the politics of administrative reform in developing countries. Coral Gables, FL: North-South Center Press, 2003.