



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS DIMENSÕES
INTERNACIONAIS DA REFORMA GERENCIAL DE 1995: AS
DIMENSÕES INTERNACIONAIS DA REFORMA GERENCIAL DE
1995**

LEONARDO QUEIROZ LEITE,

GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.
Sociedade Brasileira de Administração Pública
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Difusão de Políticas Públicas: dimensões internacionais da Reforma Gerencial de 1995

Este artigo aborda as interfaces que a Reforma Gerencial estabeleceu no âmbito internacional, discutindo especialmente a importância da cooperação estabelecida com a Grã-Bretanha nos marcos da reforma da Gestão Pública empreendida naquele país alguns anos antes da experiência brasileira. Para tanto, apontaremos em que medida essa influência reverberou no Brasil e no andamento dos trabalhos do MARE, aprofundando a discussão sobre a inspiração inglesa da Reforma brasileira iniciada no Capítulo anterior e relacionando essa dimensão internacional com conceitos essenciais do campo de *public policy*, especialmente situados nas discussões teóricas sobre “aprendizado de políticas públicas”.

Ademais, analisaremos como o debate da Reforma Gerencial no Brasil expandiu-se em direção a alguns organismos internacionais, explorando de modo mais aprofundado esta dimensão e detalhando um pouco mais acerca da influência da proposta brasileira, liderada pelo MARE, no debate em alguns fóruns internacionais com atuação específica no campo da Administração Pública.

Essas arenas internacionais importantes no contexto mais amplo da disseminação do gerencialismo em âmbito global na década de 1990, e cujas análises acadêmicas sobre o alcance e a influência dessas organizações permanecem pouco exploradas na literatura brasileira sobre o período.

3.1 Discussão teórica sobre “aprendizado de políticas públicas”

Porto de Oliveira e Faria (2017) apresentam um panorama sintético com o estado da arte da literatura internacional que discute sobre difusão de políticas públicas e seus processos correlatos, salientando o fato de que, embora a difusão de políticas seja um fenômeno antigo, apenas em décadas mais recentes, com o aprofundamento da globalização, o assunto ganhou maior visibilidade com a proliferação internacional de casos de difusão em escala ampliada. Os autores destacam que há na literatura internacional de ciência política e de análise de políticas públicas relevante produção com

variadas temáticas, métodos e estratégias de pesquisa. Na América Latina e no Brasil¹, porém, trata-se ainda de temática recente, razão pela qual esta tese pretende também contribuir ao inserir-se lacuna, ao analisar a caso da Reforma Gerencial de 1995 e os desdobramentos desses processos em suas dimensões internacionais.

Algumas tradições de pesquisa nessa linha, cujos autores mais relevantes serão sinteticamente explorados nessa seção, podem ser identificadas nos estudos sobre transferência e difusão de políticas públicas: *policy transfer*, numa perspectiva mais explorada por autores anglo-saxões; *policy diffusion*, uma abordagem encontrada com maior frequência em estudos norte-americanos; e *policy circulation*, um enfoque mais utilizado na literatura francesa, e que recebeu forte influência da sociologia. (PORTO DE OLIVERA e FARIA, 2017) De todo modo, essa diversidade terminológica confunde os analistas e dificulta o estabelecimento de um consenso nesse campo, embora os termos sejam frequentemente utilizados para indicar fenômenos similares, porém nem sempre idênticos:

[...] an important barrier to such an expected development regards the terminological diversity to refer to policy diffusion, which confuses analysts. In fact, sometimes terms such as policy “transfer”, “diffusion” and “circulation” are used as synonyms, but many other times they are employed as hypernyms. They are used to indicate similar phenomena, which are not always identical. (PORTO DE OLIVEIRA e FARIA, 2017: p. 30)

Todavia, em que pese essa barreira conceitual, como se trata de um tópico na literatura que vem ganhando corpo em estudos internacionais que direta ou indiretamente discutem e analisam processos que envolvem *policy transfer* e *policy diffusion*², torna-se essencial definir com mínimos contornos de consenso o cerne da ideia engendrada por esses processos de difusão de transferência e políticas:

¹ A Revista de Administração Pública (RAP), em seu volume 52, número 2, de 2018, em uma edição totalmente bilíngue, traz o debate para o Brasil numa edição especial dedicada ao tema, com artigos de expoentes da literatura internacional e análises de casos de difusão de políticas públicas no Brasil.

² Há similaridades entre essas duas modalidades de interação de políticas públicas, sendo que a ideia de “aprendizado” (*lesson-drawing*) está claramente mais próxima do caso do MARE e a cooperação internacional estabelecida especialmente com a Grã-Bretanha, pois houve nesse caso “o uso de uma experiência de outro país como fonte de aconselhamento”: “The *policy transfer* literature has many similarities with the *lesson-drawing* literature. The emphasis of the *policy transfer* literature is on understanding the process by which policies and practices move from exporter to importer jurisdictions, especially the agents of policy transfer and the processes of decision making in the importer jurisdictions. With the *lesson-drawing* literature (Rose, 1991) the emphasis is to understand ‘the conditions under which policies or practices operate in exporter jurisdictions and whether and how the conditions which might make them work in a similar way can be created in importer jurisdictions’. In the *lesson-drawing* perspective, ‘the prime object is to engage in policy transfer – to use cross-national experience as a source of policy advice.’ (STONE, 2001: p.8)

While the terminology and focus often vary, all of these studies are concerned with the process by which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system. (DOLOWITZ e MARSH, 2000: p.5)

Nessa linha, a partir de uma síntese da literatura internacional sobre *policy transfer* e *policy diffusion*, é apresentada uma definição possível de um processo importante associado a esses fenômenos - e que aqui nos interessa mais detidamente – a ideia de *policy learning*. Assim, a noção de “aprendizado” implica necessariamente no reconhecimento de que nesse processo de troca de experiências há modificações próprias relevantes quando, por exemplo, um país procurar absorver as experiências e lições de outros países:

A mechanism whereby countries draw lessons, based on observation and rational assessment of efficacy, from other countries' experiences, and then apply those experiences in their own context, **quite likely with some modification in the process** of institutional transplantation. (PAL, 2012: p.15, grifo nosso)

Nesse sentido, ao aprofundar a reflexão sobre a terminologia associada ao debate de “aprendizado de políticas”, o estudo de Mesenguer (2005: p.71) aponta que é possível identificar na literatura internacional sobre “aprendizado de políticas públicas” uma longa lista de significados sobre o que seria “aprendizado”, a partir da qual é possível depreender alguns sinônimos, os quais nem sempre contribuem para uma clareza conceitual, sendo caracterizados por algum grau de ambiguidade, tais como: “social learning (Hall, 1993), political learning (Hecló, 1974), policy-oriented learning (Sabatier and Jenkins-Smith 1993), lesson-drawing (Rose, 1991), instrumental learning (May, 1992), and causal and diagnostic learning”.

Nessa mesma linha de raciocínio, de acordo com Rose (1991: p.21-22, grifo nosso), *lesson-drawing*³ - ou “aprendizado de políticas públicas”, como nos referiremos a esse termo daqui em diante - pode assumir cinco formas distintas, a saber: *cópia*, quando todo um programa é adotado sem nenhum tipo de diferenciação; *emulação*, quando a adoção envolve algum grau de adaptação para as novas circunstâncias domésticas; *híbridos*, quando ocorre uma combinação de elementos de políticas de dois locais diferentes; *síntese*, quando acontece a combinação de elementos de políticas de três ou mais lugares diferentes; ou **inspiração**, quando há “estímulo intelectual” a partir do

³ O termo, ainda que não possua tradução exata para o português, aqui é entendido como “aprendizado”, interpretação também compartilhada por Porto de Oliveira e Pal (2018).

conhecimento de elementos de programas de políticas públicas em diferentes contextos, que são usados para **produzir um novo modelo**.⁴

Especificamente acerca do aprendizado de políticas enquanto inspiração, Rose (1991: p.7) assinala que aprender a partir da experiência alheia é um processo inevitavelmente moldado por outros fatores, tais como poder político, opinião de *experts* e os valores dos policy-makers. Portanto, “lesson-drawing is instead both a normative and a practical activity. A lesson is an action-oriented conclusion about a programme or programmes in operation elsewhere.” É importante assinalar, nesse contexto, que o processo de *aprendizado de políticas é um ato voluntário* (MESENGUER, 2005; ROSE, 1991), distanciado de outras práticas de difusão ou transferências de políticas que tem um componente de coerção ou imposição de condicionalidades:

Learning, therefore, is a voluntary act. Governments confronted with the uncertainty of difficult policy decisions may find it relatively simple and inexpensive to gain new information simply by observing the results of particular policies in other countries. **“Good” policies are then adopted only because politicians are persuaded that they are the best, not because they are imposed.** The distinction between learning as a voluntary act and coercive mechanisms of policy diffusion should be, in principle, clear-cut. (MESENGUER, 2005: p.72, grifo nosso)

Assim sendo, um processo de aprendizado nesses termos significa uma busca por um programa ou política⁵ que seja realmente efetivo para o local onde será implantado, isto é, não se trata de uma réplica ou cópia acrítica, mas sim de conhecimento aplicado possível de ser transferido:

A policymaker wants a programme that has a chance of being effective in his or her own country, and **not an exact replica** of a programme whose success elsewhere is no guarantee of successful importation. At the end of the process what is required is not descriptive detail but **knowledge that can be transferred** because it is both generic and applicable. (ROSE, 1991: p.20)

⁴ No original: “while drawing on experience elsewhere as intellectual stimulus for what amounts to a new program is described as *inspiration*. (ROSE, 1991: p. 22).

⁵ Segundo Dolowitz e Marsh (2000: p.12), ainda que praticamente qualquer coisa possa ser transferida de um sistema político a outra, é possível identificar oito categorias que facilitam a análise desse processo: “While almost anything can be transferred from one political system to another, depending upon the issue or situation involved, *we identify eight different categories: policy goals, policy content, policy instruments, policy programs, institutions, ideologies, ideas and attitudes and negative lessons*. These are essentially the same categories as in our earlier work but with minor modifications, the main of which is the distinction between policy (itself sub-divided into policy goals, policy content and policy instruments) and programs. In most conceptions of the policy transfer process, including our original typology, programs and policies are conflated into a single category.

Em suma, este campo de estudos específico, que na verdade representa uma subárea das investigações mais amplas sobre políticas públicas, está adquirindo crescente sofisticação e incorporando diferentes estratégias analíticas. Todavia, ainda há uma falta de diálogo e coordenação, o que gera uma profusão de terminologias e abordagens, como enfatizamos no início desta seção, buscando demarcar algumas definições essenciais para ajustá-las ao foco analítico desta tese.

Então, sob essa orientação teórica, a interação e a transferência de políticas não é um processo “total” e estanque, e pode haver uma combinação de processos e agentes em diferentes graus de transferência ou difusão. No caso em análise nessa tese, sustentamos que há maior proximidade conceitual com a ideia de “inspiração” como um tipo específico de “aprendizado de políticas públicas”, de acordo com a tipologia estabelecida por Rose (1991), em especial no âmbito da cooperação técnica estabelecida entre o MARE e a Grã-Bretanha, processo no qual constatou-se uma influência direta emanada da experiência de outro país em determinada área de política pública, mas cujo resultado concreto não foi exatamente igual ao de mera uma “cópia” do modelo original, comportando necessariamente variações e adaptações ao contexto local:

Policy transfer is not an all-or-nothing process. While any particular case can involve a combination of processes and agents, there are basically four different gradations, or degrees, of transfer: copying, which involves direct and complete transfer; emulation, which involves transfer of the ideas behind the policy or program; combinations, which involve mixtures of several different policies; **and inspiration, where policy in another jurisdiction may inspire a policy change, but where the final outcome does not actually draw upon the original.** (DOLOWITZ e MARSH, 2000: p.13, grifo nosso)

Portanto, no caso da elaboração de um novo modelo de gestão pública levado a cabo pelo MARE que incorporou novos arranjos organizacionais e tecnologias gerenciais até então ausentes no Brasil e que foi em parte baseado na observação e no aprendizado de uma experiência internacional exitosa, fica patente que esta relação foi um caso de inspiração direta, segundo as definições teóricas acima discutidas. Essencialmente, ao se implementar as novas políticas ou projetos no país de destino, é preciso considerar um ponto crucial, isto é, levar em consideração que, ao se conceber algo novo, mas baseado em experiências externas, é inevitável promover uma adaptação às estruturas e interesses “locais”:

The design, techniques and extent of policy implemented will be **unavoidably shaped by local conditions** of existing constellation of interests, entrenched institutional structures and political culture to the

effect that hybridization, synthesis and modification is inevitable.
(STONE, 2001: p.35)

Neste ponto, é essencial compreender que os países nos quais Bresser Pereira e a equipe do MARE buscaram referenciais para robustecer a proposta de Reforma brasileira possuem especificidades muito relevantes no campo da Gestão Pública, razão pela qual é importante mencionar a distinção de trajetórias do Brasil e de países desenvolvidos no que tange às práticas de reforma gerencial:

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

Ademais, conforme já discutido no Capítulo 2, a equipe do MARE constituiu-se também na forma de uma comunidade epistêmica (HAAS, 1992). Essa característica mostrou-se também essencial no contexto da cooperação estabelecida com o Reino Unido, uma vez que esse grupo de profissionais caracterizado por conhecimento técnico específico e que compartilha ideias e crenças de políticas em comum seria uma ponte essencial para os projetos de cooperação estabelecidos no MARE ao também promover uma ligação estratégica com outras comunidades epistêmicas semelhantes no exterior:

Lessons can be sought by searching across time and/or across space; the choice depends upon a subjective definition of proximity, **epistemic communities linking experts together**, functional interdependence between governments, and the authority of intergovernmental institutions. (ROSE, 1991: p.3, grifo nosso)

Por fim, é essencial reconhecer que no contexto de transferência/difusão de políticas, identificam-se grupos de atores que atuam como agentes fundamentais desse processo. No caso em análise nesta tese, conforme analisaremos na próxima seção ao discutir a cooperação do MARE com a Grã-Bretanha, veremos que alguns atores específicos tiveram protagonismo nesse processo: ex-servidores públicos ingleses que passaram a atuar como consultores internacionais.

In our initial conceptualization we identified nine main categories of political actors engaged in the policy transfer process: elected officials, political parties, bureaucrats/civil servants, pressure groups, policy entrepreneurs and experts, transnational corporations, think tanks, supra-national governmental and nongovernmental institutions and consultants. (DOLOWITZ e MARSH, 2010: p.10)

Logo, nota-se claramente que o MARE, ao elaborar uma nova proposta para reformar o aparelho de Estado do Brasil, valeu-se da observação e aprendizado de

experiências estrangeiras mais avançadas em matéria de Reforma Gerencial. Após a concepção geral do modelo brasileiro, solidificado no Plano Diretor (BRASIL, 1995), o MARE celebrou parcerias e promoveu entendimentos que resultaram concretamente em acordos de cooperação técnica com alguns países, notadamente com a Grã-Bretanha e com a França. Essa abordagem de aprendizado com as políticas derivadas de experiências internacionais favoreceu sobremaneira a aproximação de comunidades epistêmicas semelhantes, promovendo uma integração sinérgica entre elas, movimento que teve influência relevante na Reforma Gerencial de 1995 e que contribuiu sobremaneira para integrar pioneiramente o Brasil no rol de nações em desenvolvimento que já iniciaram a sua reforma gerencial.

3.2 A cooperação britânica com o MARE

Após o final da elaboração e da aprovação do Plano Diretor (BRASIL, 1995), em setembro de 1995, foram definidas algumas iniciativas importantes de cooperação com o Reino Unido e com a França, especialmente. Conforme já destacado no Capítulo 2 desta tese, a formulação da Reforma Gerencial no Brasil ocorreu sob influência direta da experiência britânica (BRESSER-PEREIRA, 2010; PACHECO, 1999; GAETANI, 2005), sendo que alguns dirigentes do MARE estiveram naquele país no início de 1995 visitando agências e órgãos governamentais que estavam experimentando medidas de reforma gerencial semelhantes às que foram propostas posteriormente no Brasil.

Nesse contexto, é importante assinalar que, ao longo da trajetória das reformas administrativas no Brasil, o diálogo e a inspiração em experiências internacionais não é algo exatamente inédito ocorrido na Reforma de 1995, como Gaetani (2005) demonstrou ao analisar outros três casos de reforma administrativa ao longo da construção da burocracia nacional, nos quais se constatou também importantes influências externas, sempre relacionadas com o contexto do “espírito de época” em que ocorreram:

Policy transference also took place but in different forms in all four episodes. Reformers were engaged in policy dialogue with the United States (first and second case), France (second and third case), and United Kingdom (second and fourth case). **All the reforms were informed by the Zeitgeist of their times.** The 1937 case was deeply influenced by the Brownlow report, by the Budgeting and Accounting Act of 1921, and by the Pendleton Act of 1893. The 1967 case was influenced by the dissemination of Planning, Programming, Budgeting, and System (PPBS) ideas and also informed by debates that later resulted in the Fulton Report as well as by the *modus operandi* of the French *fonction publique*. **The 1998 case benefited from a structured international dialogue with practitioners involved in the implementation of the Next Step agencies in the UK and in the**

dissemination of new public management ideas around the world.
(GAETANI, 2005: p.41, grifo nosso)

Desse modo, confirma-se a centralidade da experiência inglesa como fonte primordial de inspiração para a Reforma Gerencial de 1995, como já afirmado pelo seu principal formulador no Brasil: “Não aprendi a Reforma Gerencial com o Banco Mundial e Washington, mas *a aprendi com Londres e o governo britânico*”. (BRESSER-PEREIRA, 2010: p.197) Nesse sentido, a reforma empreendida pelos britânicos passaria a ser uma referência para o MARE a partir da identificação, por parte dos dirigentes do MARE após visitas iniciais, do potencial de aprendizado com as políticas e modelos organizacionais desenvolvidos por aquele país:

Reforms in developing countries may be influenced by actions and strategies adopted by other nations. It is common to import ideas and practices from developed countries, and this strategy is probably driven by the assumption that good practices and effective organizational structures are transferable across countries and societies. (HUQUE e ZAFARULLAH, 2014: p.17)

Nesse contexto, a Grã-Bretanha, a partir de meados da década de 1980, formulou e implementou no governo central ações de reforma administrativa visando o enxugamento da máquina estatal e a melhoria dos serviços públicos com iniciativas de transferência e descentralização da gestão pública em direção às agências que passariam a operar com grande flexibilidade (*agencification*). Nesse âmbito, destaca-se o programa *Next Steps*, cujo processo de implementação iniciou-se em 1988, durou sete anos e produziu efeitos⁶ substanciais na estrutura do serviço público inglês ao separar⁷ as unidades operacionais dos centros formuladores de políticas dos ministérios. (JENKINS, 1998: p.206)

Tal programa desempenhou papel crucial na reforma gerencial britânica e sacramentou diversas outras ações e políticas anteriormente empreendidas pelos ingleses, dando início à transformação do serviço público ao promover uma reorganização estrutural com delegação de poderes e instituição de contratos de gestão. No centro desse

⁶ Ao final da implementação do Programa *Next Steps*, que posteriormente foi complementado por outras iniciativas de reformas que não cabe a esta tese analisar, o Reino Unido passou a contar com informações, sistemas e orçamentos delegados a agências específicas e separadas da organização burocrática central do governo federal britânico sendo que, a partir de então, quase três quartos do funcionalismo público federal ficou alocado nas 108 agências executivas, geridas sob contratos de gestão cujas metas e objetivos são de domínio público. (JENKINS, 1998: p. 213) Ver também, sobre a reforma gerencial inglesa, Bresser-Pereira (1998a; 2009)

⁷ Essa separação está no âmago dos princípios da NPM, conforme discutiremos no próximo Capítulo, aprofundando também a discussão sobre a diferença em relação ao modelo de reforma proposto pelo MARE.

modelo estavam as *executive agencies*, cujos princípios fundamentais eram a garantia da autonomia e da flexibilidade mediante comprometimento com maior grau de responsabilização na forma de metas e resultados. (BRESSER-PEREIRA, 1998a: p. 52-55; 2009: p. 221-224)

Então, a partir da identificação desse exitoso experimento no desenvolvimento de estruturas organizacionais efetivas no Reino Unido, já conhecido por Bresser Pereira ao reconhecer o Reino Unido como experiência gerencial paradigmática no setor público (BRESSER-PEREIRA, 2010) e após o desenho e aprovação do Plano Diretor (BRASIL, 1995), o Brasil passou a perseguir formas de engajar-se em uma troca de experiências diretas entre os dois países em matéria de reforma administrativa, cuja parceria seria então essencial para ajudar a desenvolver melhor e implementar o modelo que estava sendo proposto no Brasil:

He [Bresser] became very impressed, and he said, “I want to talk to these guys.” And he did it. They came here to talk to Bresser, to do some consulting. As he [Bresser] realized that the United Kingdom was the benchmark case, he went there and asked for help with the British corporations and he got some aid on that. **He set up an agreement with the British Council here. They sent consultants here.** Kate Jenkins, who worked with Margaret Thatcher, came down here to assist him and his team. That’s how the thing had begun. (MARTINS, 2010: p.3, grifo nosso)

Assim sendo, aquele primeiro contato, conforme já descrito anteriormente, iniciou um contato direto importante que, a seguir, viria a solidificar uma parceria que estabeleceu valiosas pontes de cooperação, permitindo um aprendizado daquela experiência reformista por parte do MARE. Nesse contexto, como importante instrumento para viabilizar essa cooperação, destaque-se o papel desempenhado pelo British Council no âmbito da promoção e difusão de melhores práticas em governança pública:

The British Council, which is primarily the cultural agency of the British government, has also been involved in promoting good government, either under the auspices of the aid ministry or on its own. [...] the British Council organizes conferences and seminars, dispatches experts to help governments rethink their policies on government, and provides lecturers for discussions at colleges of public administration. (JENKINS e PLOWDEN, 2006: p.39-40)

Então, a partir disso, foram estabelecidas iniciativas de cooperação internacional para a Reforma Gerencial no Brasil. Em relação à construção de pontes de cooperação com a Grã-Bretanha, houve ajuda externa do governo britânico, a qual possibilitou a

transferência de *know-how* e trouxe ao Brasil altos servidores britânicos⁸ aposentados (e que posteriormente iniciaram atividades⁹ de consultoria internacional para governos e organismos multilaterais) os quais estiveram diretamente envolvidos com a reforma gerencial naquele país, para fornecer subsídios ao MARE:

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

Aqui, o ministro destaca a importância do auxílio britânico, ressaltando o papel protagonista de uma antiga servidora inglesa que liderou um relevante programa da reforma gerencial britânica e que, já na condição de profissional aposentada, tornou-se consultora e passou a interagir com os reformistas brasileiros de modo mais regular a partir de um primeiro contato com o país:

As missões de cooperação foram muito importantes. Quando eu fui à Inglaterra, já havia a ideia de uma assistência, um sistema de ajuda que os países ricos dão a países em desenvolvimento. Então eu fui lá, conversei com eles, conheci a Kate Jenkins, uma alta servidora do governo inglês que tinha gerido a primeira instituição que foi produto da Reforma Gerencial inglesa, que é um programa chamado “*Next Steps*”, em 1987. Em julho de 1995, a Jenkins [na condição de uma consultora privada, pois nessa época já não estava mais no governo, paga pelo governo inglês] veio com um grupo de consultores e fizeram um seminário durante uns dois ou três dias, muito interessante. E depois disso ela passou a vir sistematicamente para dar consultoria para a Reforma. (Bresser-Pereira, entrevista, 2013)

⁸Além da liderança de Kate Jenkins na equipe de consultores que assessoram o MARE, destaca-se também o papel desempenhado por seu colega, William Plowden, falecido em 2010: “From 1991, for 15 years, Plowden travelled the world advising worried and confused politicians grappling with the demands of modern government on how to organise the process of policy-making and decision-taking. He returned regularly to Peru, Mexico, Mozambique, Brazil and Russia, but became increasingly perturbed by the failure of the major aid donors to recognize the limitations of what they could do in support of better governance.” Fonte: <https://www.theguardian.com/education/2010/jul/05/william-plowden-obituary>

⁹ The authors of this book have completed 50 or 60 assignments in some 30 different countries, working for DfID, the Foreign and Commonwealth Office, the World Bank, UNDP, USAID, the EU, the British Council, OECD, and the Commonwealth Secretariat. (JENKINS e PLOWDEN, 2006: p.83)

Desse modo, fica claro que as movimentações do MARE *in loco* para conhecer a experiência britânica, a vinda dos ingleses para participarem em seminários e visitas ao Brasil, e, especialmente, o engajamento pessoal do Ministro Bresser Pereira na construção de pontes de contato com esses ex-servidores britânicos e a equipe do MARE foi determinante para preparar o terreno para um programa de cooperação mais bem estruturado e com objetivos claros, atestando a determinação do MARE e da administração Cardoso em engajar-se em um processo de aprendizado mais profundo e contínuo com os britânicos, como afirmam dois britânicos envolvidos diretamente nesse processo:

To establish a programme or project, 'governance' advisers, or their equivalent, talk in varying degrees of detail and depth to representatives of recipient governments about needs and priorities as seen locally. This activity is normally undertaken by a series of visits from the local or main office. At best there will be several meetings to discuss proposals. [...] **Some programmes of reform are better structured.** They may have been based on previous in-depth exchanges, such as a series of seminars, visits and discussions which have provided a recipient country with a clear programme of their own and ideas on the advice and support they might need which they have been able to specify in precise terms. Thus, part of the modernization programme in Brazil of the Cardoso administration, during its first term, was based on a decision to set up new federal agencies after extensive investigation of different models. **The Brazilian minister concerned knew exactly what he wanted.** (JENKINS e PLOWDEN, 2006: p.69-70)

Um servidor envolvido no processo com os cooperantes relata que o MARE passou então a receber equipe lideradas pelos britânicos, com Jenkins à frente¹⁰, e salienta que essa interação era fundamentalmente baseada em uma assessoria permanente fundamentada em troca de experiências de e *know-how*, no formato de treinamentos e seminários para a equipe de Bresser Pereira, sendo que não houve apoio financeiro por parte dos ingleses para os projetos desenvolvidos:

No caso do Reino Unido, que a gente recebeu uma equipe maior, que era a Kate Jenkins e uma outra colega dela. Num primeiro momento vieram mais, vieram uns cinco, deram seminários. **E eles apoiaram só nessa parte, com apoio, seminários, uma troca de experiências muito rica.** Mas apoiando mesmo financeiramente não que eu saiba. Eu participei inclusive da negociação, e a ideia era que o apoio fosse realmente de assessoramento, para receber periodicamente a Kate Jenkins e a Karen Caines. (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

¹⁰ Jenkins foi responsável, na Inglaterra, pelo Programa Next Steps. Para mais detalhes sobre este programa e sobre o papel dela na reforma inglesa, consultar Bresser Pereira e Spink (1998). Além de Kate Jenkins, segundo relatos colhidos nas entrevistas, houve a presença nas missões de cooperação com o MARE de outra importante ex-servidora inglesa, Karen Caines, que desempenhou um papel igualmente central no Programa *Next Steps* que integrou a reforma gerencial britânica: “[...] Karen Caines was later a principal author of the *Next Steps Report* who was to join the Efficiency Unit at a critical time, was part of the central team”. (JENKINS, 2008: p. 50)

No desenrolar do processo de absorção de experiências e promoção de diálogo internacional com o aprendizado das políticas de reforma praticadas no Reino Unido, é interessante notar que os servidores do MARE notaram distinções fundamentais entre os dois casos como, por exemplo, entre o processo de decisão e implementação da política de reforma conduzida no Brasil e o *modus operandi* da reforma britânica sob a liderança decidida de Margaret Thatcher. Nesse sentido, a partir da identificação de distinções essenciais entre os dois contextos e da consequente necessidade de adaptação das novas ideias e projetos a serem implantados no Brasil, compatibilizando-os às limitações e especificidades do contexto brasileiro, ficaria também explícita uma das dificuldades¹¹ fundamentais que a equipe do MARE enfrentou ao longo de todo o processo de elaboração e implementação da Reforma Gerencial:

[...] **a grande diferença que a gente sentia**, do programa de cooperação com o Reino Unido, porque a Kate [Jenkins] comentava com a gente como era o esquema lá da Thatcher: a Thatcher quando assume, criou um grupinho muito pequeno, muito parecido com o que a gente teve [no MARE], comandado por um executivo, Derek Rayner, vindo do setor privado, de uma loja de departamentos. [...] E [no MARE] tinha lá meia dúzia de gatos pingados, que éramos nós. E [no Reino Unido], o negócio era simples: eles iam aos ministérios, e diziam “Olha, tem que fazer isso, isso e isso”. E eles saíam de lá, e a Thatcher ligava para os ministros: “Olha, essa turma que foi aí é para valer!” Quer dizer: tinha chancela, a coisa efetivamente era bancada! (ENTREVISTADO n°1, grifo nosso)

Assim sendo, o depoimento acima ilustra claramente uma diferença fundamental entre as duas experiências: no Reino Unido a implementação das políticas de reforma era mandatória e contou com o engajamento direto do líder do governo. No Brasil, dependeu fortemente de persuasão até mesmo no núcleo duro do poder e a implementação passou a ser voluntária, no caso de agências executivas e OSs, que eram os projetos inspirados no caso britânico, mas a instituição que mais se aproximava das OSs no sistema inglês, os *quangos*, eram bastante diferentes. Não havia, portanto, correspondência no sistema inglês às OSs que representaram a grande novidade organizacional da reforma brasileira. (BRESSER-PEREIRA, 1998a; 2009; 2010)

Portanto, a cooperação que o MARE foi capaz de estabelecer com os britânicos representou uma dimensão internacional central da Reforma Gerencial, uma vez que esse suporte auxiliou diretamente no fornecimento de informações estratégicas em matéria de Reforma do Estado emanadas diretamente de ex-funcionários do governo inglês que, ao

¹¹ Trata-se do apoio incerto e muitas vezes reticente do líder máximo do Governo e do seu entorno em relação à reforma gerencial, conforme discutido no Capítulo 2.

longo do processo de cooperação, estiveram fortemente presentes na rotina do MARE, como fica bastante explícito nesse depoimento:

A cooperação com o Reino Unido foi importante porque foi a consultoria do dia-a-dia. A cada três meses a Kate Jenkins estava aqui [em Brasília], trazendo gente, dependendo da necessidade. Ela veio muitas vezes ao Brasil. Ela vinha junto com a Karen Caines, **eram como se fossem da equipe do MARE mesmo**, e sempre apontando os caminhos, deram uma orientação efetiva para o grupo, que era sobretudo o grupo da Secretaria da Reforma do Estado (SRE). (ENTREVISTADO n° 11, grifo nosso)

Em termos concretos, o aprendizado internacional com os britânicos deu-se, entre outras áreas, especificamente sobre o objetivo fundamental da publicização dos grandes serviços sociais (BRASIL, 1995) através das Organizações Sociais (OSs). Nesse sentido, acerca da sua implementação em unidades pioneiras, a cooperação com os britânicos foi especialmente relevante: a consultora chefe que esteve várias vezes no Brasil esteve diretamente envolvida na Reforma Gerencial britânica, com o programa *Next Steps*¹².

Sob o apoio e a assessoria da Kate Jenkins, que nos apoiava muito trazendo a experiência do Reino Unido, a gente começou a fazer um plano de implementação da reforma, tentando dar um tom gerencial, estabelecendo metas, para fazer as a agências executivas, as organizações sociais. (ENTREVISTADO n°1)

Considerando que as Organizações Sociais no Brasil receberam também forte inspiração dos *QUANGOS* que foram implantados no Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2009), essa proximidade dos modelos e a presença de profissionais com *expertise* específica nesse âmbito ajudou os encarregados do projeto no MARE a melhor dimensionar as dificuldades dessa implementação no Brasil, fator importante que proporcionou maior “realismo” e auxiliou diretamente na redefinição de alguns parâmetros sobre esse tema:

Initially, the goals were very ambitious. At the beginning. We were talking about in one or two years to set up around 80 social organizations. When I arrived and saw the difficulties, I said, if we set up half a dozen that's fantastic. That's the new rule. I had a lot of support from the consultants, Kate Jenkins in particular. She was a good friend and adviser. She agreed with me. She was a consultant to the Ministry, and she agreed with me and said “It is more complicated than we thought at the beginning, so we've got to revise this goal. Six or seven, that's OK.” (MARTINS, 2010: p.9)

¹² De acordo com Saint-Martin (1998): “The Next Steps initiative was based on ideas developed by three officials working in the European Union (Jenkins, Caines, & Jackson, 1988). One of these officials (K. Jenkins) left the government and moved into management consultancy.

Todavia, ainda que tenha havido uma revisão dos objetivos em relação ao número de Organizações Sociais a serem implementadas durante o período em que o MARE operou, um servidor que atuou diretamente nesse projeto e que teve contato com Jenkins salienta que, apesar do baixo número de OSs que entraram no cálculo, houve avanços no aperfeiçoamento do conceito:

[...] from the U.K: she [Jenkins] was quite prestigious and Bresser was very concerned with what Kate Jenkins was thinking about, the whole process. We worked together very closely and she agreed. So actually we did six—at that time we did three; the other three were created when Bresser was the minister of science and technology. But we succeeded in proving the concept—it works, it can be done. That was a very good thing. (MARTINS, 2010: p.10)

Em suma, uma dirigente do MARE afirma que a cooperação estabelecida com os ingleses também agregou maior legitimidade para a Reforma Gerencial brasileira ao agregar credibilidade internacional ao projeto, uma vez que o prestígio decorrente do sucesso emanado da experiência britânica seria um escudo importante em defesa das propostas inovadoras que traziam forte desconfiança à época, em especial dentro do Governo federal brasileiro, como já analisado no Capítulo 2:

[...] Eu acho que o papel do MARE em trabalhar na agenda fiscal e ao mesmo tempo anunciar o “novo” permitiu que o olhar para o “novo” não fosse visto como uma poesia sem compromisso com a realidade que estávamos vivendo. E inclusive o fato da cooperação com os ingleses, que eram insuspeitos de serem irresponsáveis. (ENTREVISTADO n°4)

Nessa linha de raciocínio, um servidor do MARE afirma que essa busca por associação com experiências internacionais bem-sucedidas e que afastavam suspeições foi deliberadamente buscada pelo ministro Bresser em uma tentativa de tornar a reforma brasileira mais difundida e conhecida também em fóruns internacionais, o que, segundo esse relato, acabou por incluir o caso do Brasil em uma pesquisa da OCDE sobre gestão pública:

É importante ter em mente que, para o Bresser, era importante ter esse diálogo internacional, por uma questão de reconhecimento, para conseguir melhor trânsito internacional: ele queria essa vinculação internacional, divulgando a Reforma Gerencial nos organismos internacionais e nas comunidades de pesquisa acadêmica. Ele lutou por isso. Lembro-me de ter trabalhado em um relatório para a OCDE que apresentava um balanço das iniciativas em gestão pública dos países membros e o Brasil foi especialmente convidado a participar com um capítulo, mesmo sem ser filiado à organização. (ENTREVISTADO n°2)

Ademais, para além de reforçar as credenciais internacionais do Brasil em um momento global de grande efervescência das ideias da *New Public Management* em que muitos países empreendiam reformas gerenciais (KETTL, 1998), o contato direto com representantes de um país mais avançado no assunto propiciou aos servidores do MARE um maior amadurecimento de ideias sobre essa transição paradigmática internacional no campo da Administração Pública, despertando a equipe do MARE para a necessidade de construção desse novo modelo no Brasil ao mesmo tempo em que o interesse intelectual pelo tema ganha força a partir do aprendizado emanado da influência britânica:

E aí vem a equipe que à época estava assessorando a Thatcher no gabinete de reforma. Inclusive a pessoa que esteve à frente disso [no Reino Unido], que era a Kate Jenkins, e ela passa um ano, dois anos com a gente. Ela vinha ao Brasil com muita frequência, trazendo um pouco dessa experiência do Reino Unido. Aí a coisa caiu como uma luva. Inicialmente havia essa percepção da insuficiência do modelo burocrático e pouca percepção do que seria esse “novo”. E esse “novo” começa a ser construído a partir dessa identificação das limitações e dessas influências, e aí a gente começa a ter maior vigor na literatura e nas experiências internacionais. E aí a gente começa também a estudar muito essas novidades todas. (ENTREVISTADO n°1)

Em síntese, os depoimentos de envolvidos no processo de cooperação do MARE com a Grã-Bretanha deixam claro que os consultores britânicos tiveram um papel-chave naquele contexto, constituindo-se em atores fundamentais para a difusão das práticas e conceitos a serem adaptados no Brasil e agentes fundamentais que propiciaram o “aprendizado de políticas” através do compartilhamento de experiências e troca de *expertise* em matéria de reforma gerencial. Ademais, o apoio britânico foi também essencial para treinar o próprio pessoal do MARE nos marcos das inovações gerenciais e sua difícil implementação via adesão voluntária pelos órgãos pioneiros a abraçarem a causa, além de facilitar a luta por reconhecimento dentro do governo, trazendo também maior reconhecimento internacional às propostas, como sintetiza Gaetani:

MARE counted on the important institutional support of the British technical cooperation to train their own personnel and to persuade the intermediate managers of the organizations that were candidates to be “converted”. The British involvement was important for three reasons. First, it lent an international imprimatur to MARE’s proposal and paved the way for international recognition. Second, it helped MARE in the permanent cajoling and persuading activities required from MARE’s officials. Third, it empowered Bresser Pereira’s internal struggle for recognition within the inner circle of Cardoso’s government. (2005: p. 276)

Todavia, há também aspectos limitantes nesse processo de transposição de experiências e modelos de políticas que precisam ser reconhecidos, uma vez que há uma

tendência genérica de oferecer aconselhamento baseado em melhores práticas ou modelos bem sucedidos em um contexto, mas que não necessariamente fazem sentido total no novo ambiente onde são recepcionados:

[...] it is becoming increasingly clear that policymakers, at both the national and international levels, **are relying on the advice of consultants, whether individuals or firms, who act as policy experts in the development of new programs, policies and institutional structures.** Their role is particularly important because they tend to offer advice based upon what they regard as the “best practice”, often paying little attention to the particular context in the new political system. (DOLOWITZ e MARSH, 2000: p.10, grifo nosso)

Com isso em mente, fica bastante nítida essa limitação ao analisarmos esse depoimento, que aponta para o protagonismo e para a confiança que a consultora chefe britânica desfrutava no MARE, porém reconhece explicitamente a falta de conhecimento do contexto local da administração brasileira por parte de Jenkins, o que certamente representa uma insuficiência no processo de aprendizado de políticas:

A Kate Jenkins, sem medo de exagerar, tinha quase uma função executiva no MARE: ela vinha a cada dois meses, conversava com a gente, passava algumas orientações, e quando ela voltava, ela cobrava: ela tinha um protagonismo nessa coisa, ela tinha muita proximidade, o Bresser tinha uma admiração muito grande por ela, e a Ângela também, então ela tinha meio que “carta branca”. Ela dava as orientações e de certa forma funcionava quase que como uma dirigente. **Mas às vezes faltava um pouco a ela o conhecimento da realidade da administração pública brasileira.** (ENTREVISTADO n°1)

Nesse caso, fica claro que nos processos de difusão que resultam em aprendizado de políticas públicas, é preciso considerar a necessidade de adaptação aos novos contextos, ainda que os profissionais envolvidos nessas ações desfrutem de prestígio advindo da *expertise* das melhores práticas de políticas em suas áreas de atuação:

Esses grupos de profissionais estão constantemente rastreando políticas e melhores práticas em todo o mundo, que podem ser usadas em projetos maiores. No entanto, para torná-los aceitáveis para grupos heterogêneos, alguns **tipos de tradução e simplificação** são necessários. Essas “melhores práticas” às vezes são compartilhadas sem um contexto, às vezes produzindo transferências incompletas e inadequadas. (PORTO DE OLIVEIRA e PAL, 2018: p.209)

Nesse sentido, as limitações advindas das diferenças entre o modelo administrativo brasileiro e o britânico tornam-se nítidas. Aqui, um servidor do MARE deixa claro que o apoio dos britânicos dava-se essencialmente através da absorção da experiência estrangeira, uma vez que as diferenças com a administração pública do Brasil eram grandes e a cooperação foi útil no sentido de aconselhamento sobre como proceder

com os obstáculos e com a implementação dos novos modelos institucionais da Reforma Gerencial:

I think our advancement was good in the development of methods and instruments. **Part of this work was performed with the support of international consultants.** During that period, we had an agreement for technical support from the United Kingdom. **This support was mostly for their experience, because the specificities of Brazil were quite different from those of the UK.** We had a discussion of their experiences and consulting support in how to deal with obstacles and implementation. (FERNANDES, 2010: p. 13, grifo nosso)

Dessa maneira, fica nítido que o aprendizado com as políticas inglesas especialmente através do intercâmbios com os consultores foi relevante para adquirir melhores noções sobre métodos e técnicas para implementar projetos da reforma gerencial através de flexibilizações na gestão de organizações públicas. Todavia, é importante salientar, como mostra esse depoimento, que o papel da consultoria inglesa apareceu mais claramente na parte de acompanhamento de todo o processo e na estratégia a ser desenvolvida pelo MARE, sendo que a etapa de execução mais direta dos projetos ficou a cargo de unidades piloto:

Para nós no MARE a cooperação com os ingleses foi muito importante em termos de estratégias para avançarmos nas flexibilizações. Eu acho que, na realidade, a grande contribuição veio dos projetos-pilotos. E eles [ingleses] nos deram muita orientação de coisas que seriam necessárias para promover a flexibilização. **A Kate [Jenkins] foi mais na cobrança e na estratégia.** Mas “o que fazer” foi muito mais nas unidades piloto. Isso tanto nas OSs como nas agências executivas. Era gente muito interessante. E não era gente do governo inglês da época, eram consultores, gente que havia trabalhado nessa mudança no Reino Unido. Tivemos uns sete consultores. (ENTREVISTADO n°11, grifo nosso)

Portanto, o MARE plenamente foi capaz de estabelecer pontes de cooperação com os britânicos em matéria de Reforma Gerencial, canalizando para o Brasil práticas, técnicas e métodos a partir do aprendizado direto com as políticas reformistas praticadas no Reino Unido. Para tanto, apropriou-se de um conhecimento prático que auxiliou diretamente na melhor formatação e adaptação de algumas das novas estruturas organizacionais oriundas do desenho proposto no Plano Diretor (BRASIL, 1995), absorvendo diretamente a experiência internacional do reformismo britânico através das missões técnicas integradas por uma equipe de experientes ex-servidores que passaram a atuar no papel de consultores internacionais.