



Arautos de mudanças

Estudo aborda o papel de indivíduos que ajudam a mobilizar a sociedade e a catalisar transformações

Bruno de Pierro

A importância de indivíduos que mobilizam a sociedade em favor de ideias e agendas, catalisando transformações, é um tópico de estudos acadêmicos sobre a gênese de políticas públicas. Um exemplo desses agentes, denominados empreendedores de políticas públicas, é Ken Livingstone, prefeito de Londres entre 2000 e 2008 que se tornou referência internacional no debate sobre a mobilidade nas cidades – ele criou o pedágio urbano, uma taxa voltada para reduzir o fluxo de automóveis no centro da capital britânica. Em um artigo publicado em setembro na revista *Policy and Society*, os cientistas políticos Felipe Gonçalves Brasil e Ana Cláudia Niedhardt Capella abordam o papel dos empreendedores de políticas públicas no Brasil e discutem exemplos nacionais. “Embora o estudo das políticas públicas tenha experimentado um período de forte expansão no Brasil nas últimas décadas, há uma lacuna nessas análises envolvendo os empreendedores”, afirma Brasil,

Os empreendedores de políticas públicas unem soluções, problemas e contexto político, diz Ana Capella



doutorando na Universidade Federal de São Carlos (UFScar).

O artigo mapeou teses e dissertações defendidas no país nos últimos anos que utilizam modelos teóricos sobre os empreendedores de políticas públicas e propôs que o caso do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira é um dos que melhor se enquadram nesse figurino. No comando da reforma administrativa no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o então ministro da Administração Federal empunhou a tese de que a burocracia tinha um papel na crise do Estado brasileiro e apresentou uma série de alternativas para enfrentar o problema. “Bresser disseminou a ideia da reforma gerencial, influenciado por discussões que ocorriam na Europa”, diz Ana Cláudia Capella, professora da Universidade Estadual Paulista (Unesp). O ministro publicou artigos em revistas acadêmicas e na imprensa e viajou pelo país participando de discussões. Em pouco tempo, a reforma administrativa entrou no debate nacional. Bresser recorda que, embora o assunto não estivesse na agenda de reformas proposta no programa eleitoral de Fernando Henrique, recebeu carta branca para agir. “Eu estava convicto de que os problemas da administração pública brasileira eram incompatíveis com o desenvolvimento econômico e com o Estado de bem-estar social. Conhecia experiências de modernização de empresas estatais em países como França e Inglaterra e havia um interesse do governo em promover algumas reformas”, relata Bresser. “Aproveitei esse cenário e organizei um conjunto de ideias. Em apenas seis meses, montamos o plano diretor da reforma



administrativa”, completa. A proposta de Bresser mudou regras de concursos públicos, instituiu a gestão por resultados e criou a figura das organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos para as quais o Estado transferiu a administração de serviços.

Estudos de políticas públicas em que aparecem a figura dos empreendedores adotam com frequência um referencial teórico desenvolvido nos anos 1980 pelo cientista político norte-americano John Kingdon. Segundo o modelo de múltiplos fluxos, a criação de políticas é explicada pela confluência de três fatores. Um é o fluxo de problemas, caracterizado por crises e eventos que demonstram a relevância do tema. O segundo é o fluxo de soluções, que é a viabilidade técnica e econômica de saídas para o problema e sua aceitação pela sociedade. O terceiro é o fluxo político, entendido como a articulação de forças organizadas que impulsiona a busca de soluções. A convergência dos três abre uma janela de oportunidade para resolver o problema – e a contribuição do empreendedor consiste em aproveitar o momento favorável e propor a solução.

“Os empreendedores de políticas públicas conseguem unir soluções, problemas e o contexto político, aproveitando as oportunidades para implementar novas ideias na sociedade e na administração pública”, explica Ana Cláudia. O cientista político Eduardo Marques, professor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), explica que algumas teorias se voltam mais para a abordagem individual, enquanto outras se dedicam a análises estruturais. “O modelo de Kingdon avança no sentido de reconhecer o papel de um ator específico, mas sem deixar de inseri-lo no contexto social e político”, afirma Marques, que é pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole, um dos Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepid) apoiados pela FAPESP.

Nikolaos Zahariadis, professor do Rhodes College, nos Estados Unidos, ressalta que estudos sobre empreendedores de políticas públicas ajudam a estudar como ideias se disseminam. “As ideias não existem em um vácuo. Elas são defendidas, negociadas e implementadas por pessoas ou grupos”, salienta. Um exemplo mencionado na literatura sobre o tema é o do economista Alfred Kahn (1917-2010), que à frente do Conselho de Aviação Civil no governo do presidente Jimmy Carter (1977-1981) promoveu uma desregulamentação capaz de abrir espaço para as companhias aéreas de baixo custo nos Estados Unidos.

Em uma tese de doutorado defendida em 2015 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o sociólogo Márcio Barcelos aponta o engenheiro Ernesto Lopes da Fonseca Costa (1881-1953) como um



empreendedor de políticas públicas no Brasil, muito antes da existência do conceito teórico. Professor da Escola Politécnica do Rio de Janeiro e fundador, em 1921, do Instituto Nacional de Tecnologia, Fonseca Costa atuou no desenvolvimento de uma tecnologia nacional para a produção de biocombustíveis no Brasil, ao mesmo tempo que mobilizou políticos e autoridades para a busca de alternativas ao petróleo, articulando no governo Vargas a pesquisa sobre álcool combustível com o Instituto do Açúcar e do Alcool. Outro caso descrito é do agrônomo e ecologista José Lutzenberger (1926-2002), por sua influência na formulação de uma legislação de controle do uso de agroquímicos no Rio Grande do Sul em 1982, que teve reflexos na Lei Brasileira de Agrotóxicos, de 1989, conforme mostrou a socióloga Caroline da Rocha Franco em uma dissertação de mestrado em políticas públicas defendida em 2014 na Universidade Federal do Paraná – Lutzenberger se tornaria secretário nacional do Meio Ambiente no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992).

No terreno da educação, um destaque foi o grupo liderado por Ivo Gomes, secretário municipal de Educação da cidade cearense de Sobral no início dos anos 2000, responsável por um conjunto de ações experimentais para reforçar a alfabetização nas escolas públicas que se tornou referência para o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, um programa do Ministério da Educação (MEC). “No Ceará foi constituído um grupo coeso, em termos técnicos e políticos, que foi capaz de estabelecer uma alteração na agenda edu-

As ideias não existem no vácuo. Elas são defendidas, negociadas e implementadas por pessoas, afirma Nikolaos Zahariadis

cacional, aproveitando-se da experiência anterior e criando novos instrumentos”, escreveu o cientista político Fernando Abrucio, professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, autor de um estudo sobre o tema.

Eduardo Marques, da USP, salienta que nem sempre é possível identificar um empreendedor vinculado a uma política pública. “Em muitos casos as mudanças ocorrem de forma gradual, influenciadas por várias ideias e grupos”, afirma. Ele cita como exemplo o programa Bolsa Família, implementado no primeiro governo Lula (2003-2006). “Nesse caso houve uma transformação em relação ao governo anterior. Mas essa mudança concentrada e de porte foi precedida de uma mudança incremental e gradual ainda nos anos 1990. Por isso, na minha opinião, não se consegue identificar a figura de um empreendedor por trás dessa política”, diz. Pode ocorrer de o empreendedor da política ser também o autor da ideia. No entanto, os estudos mostram que, em boa parte dos casos, ele cumpre mais a função de organizador. “Trata-se da pessoa que faz as coisas acontecerem a partir da identificação de impasses e da articulação de possíveis soluções”, afirma Paul Cairney, pesquisador da área de políticas públicas da Universidade de Stirling, na Escócia.

Para Felipe Gonçalves Brasil, o ex-ministro da Educação Fernando Haddad (2005-2012) também pode ser classificado como um empreendedor de políticas públicas. “No MEC, Haddad esteve à frente do debate sobre ampliar o acesso à universidade. Embora o desafio fosse conhecido, ele criou uma nova imagem do problema, que só poderia ser resolvido se fossem criadas novas vagas no ensino superior”, conta Brasil, ao citar programas como o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Universidade para Todos (ProUni). “Não necessariamente todas essas ideias vieram da cabeça de Haddad. Mas ele filtrou propostas e expandiu ideias, além de avaliar a viabilidade das ações que pôs”, afirma Brasil. ■



Artigo científico

BRASIL, F. G. et al. Translating ideas into action: Brazilian studies of the role of the policy entrepreneur in the public policy process. *Policy and Society*. Publicado on-line em 12 set.