

Dossiê

A contribuição de Bresser- Pereira para a (re)construção intelectual do Estado brasileiro

DOI: <https://doi.org/10.31990/agenda.2022.2.5>

 Daniel Estevão Ramos de Miranda

Daniel Estevão Ramos de Miranda, Doutor em Ciência Política, Professor na UFMS (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul). E-mail: mirandacs@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5971-4791>.

RESUMO: Luiz Carlos Bresser-Pereira é um dos intelectuais brasileiros com a produção mais extensa e influente no campo de estudos sobre administração pública e burocracia. Neste trabalho, analisa-se sua atuação como ator e autor na reforma gerencial dos anos 1990 em diante. A partir de uma análise documental de seus escritos, discute-se como sua estratégia enquanto ator político reformador articulou-se com sua atuação enquanto autor. A principal conclusão é que a duplicidade ator-autor não foi contingente, mas sim estruturante da própria reforma gerencial e de seu legado.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma do Estado; Reforma gerencial; Bresser-Pereira.

Recebido em: 01/11/2022

Aprovado em: 01/02/2023

1 Introdução

Destaca-se na obra de Bresser-Pereira (doravante somente “Bresser”) sobre burocracia dois empreendimentos intelectuais: a tese da tecnoburocracia e a reforma gerencial.

Com relação à primeira, entre as décadas de 1960 a 1980, Bresser desenvolveu a tese de que o capitalismo estaria sendo superado por um novo tipo de sociedade dominado pela tecnoburocracia. Uma tese polêmica e de grande alcance em suas intenções. Contudo, ela não sobreviveu para além de alguns poucos círculos intelectuais.

Com relação à segunda, a atuação de Bresser no MARE (Ministério da Administração e Reforma do Aparelho de Estado), entre 1995 e 1998, resultou em uma contribuição mais decisiva e mais bem-sucedida. Afirmar isto não implica uma avaliação da reforma em si. Bem-sucedida, *do ponto*



de vista dos impactos sobre o contexto factual e linguístico, foi a atuação de Bresser enquanto ator político que conseguiu imprimir novos sentidos ao debate sobre Estado e administração pública no país (PACHECO, 2004, p.444; ABRÚCIO e PÓ, 2002, p.15).

Como há uma quantidade imensa de textos dedicados ao estudo dessa reforma, neste trabalho a reforma gerencial em si não será esmiuçada, mas antes analisada apenas naquilo que se relaciona com os objetivos deste trabalho, ou seja, a análise de Bresser como um autor que usou abundantemente as ideias como instrumento de ação política. Então, não se trata de uma análise da reforma gerencial em si, empreendimento coletivo e já muito destrinchado e debatido desde 1995, e sim da atuação de Bresser ao longo dela.

A tese da tecnoburocracia não será tratada neste trabalho, por falta de espaço. Basta lembrar que o tema da burocracia em Bresser foi da tese de que uma nova classe (tecnoburocracia) iria mudar o mundo para proposição e defesa de uma reforma (gerencial) do Estado porque o mundo já tinha mudado, mas não no sentido apontado por Bresser décadas antes.

2 A ‘proliferação de textos’

Basicamente, os principais efeitos provocados pela atuação de Bresser no MARE, em relação ao debate sobre reforma do Estado no Brasil, foram: 1) fixação de temas e prioridades: emenda constitucional, estabilidade, eficiência, privatização, regulação etc. na agenda pública (imprensa, políticos, sindicatos etc.); 2) aumento quantitativo da produção acadêmica, ou seja, agenda de pesquisa; 3) enriquecimento de abordagens: gestão pública não mais como tema técnico, mas também da ciência política, sociologia, economia etc.

O MARE tinha poderes e recursos limitados e, assim, “Dependia exclusivamente de sua capacidade de convencimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010, 29-30; p.41). Por isso, mais que órgão executivo, tornou-se “uma fábrica de ideias durante algum tempo” (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.566).

Como consequência, as “proposições da reforma Bresser, que se caracterizaram pela proliferação de textos que levavam, de um modo ou de outro, ao debate sobre as reformas” (ABRÚCIO E PÓ, 2002, p.48) não se esvaneceram em um vácuo de audiência.

É muito difícil fazer uma quantificação da “proliferação” de texto sobre a reforma gerencial de 1995. Somente nas revisões de literatura feitas sobre o tema “reforma do Estado” no início dos anos 2000 (ABRÚCIO e PÓ, 2002; SOUZA e ARAÚJO, 2003), no site pessoal de Bresser, na *Revista do Serviço Público*, editada pelo ENAP, é possível encontrar uma quantidade imensa de trabalhos dedicados ao tema. Isso sem contar as inúmeras dissertações e teses produzidas, mas não publicadas.

Mais importante que esse impacto quantitativo, são os efeitos qualitativos gerados pela proposta de reforma. Essa alteração substancial no debate público e acadêmico, em sua linguagem e agenda foi possível devido a um trabalho de sistematização feito pela equipe do MARE, tendo Bresser à frente, cujo documento símbolo foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995).

O Plano Diretor era uma peça mais acadêmica e política do que técnica, propriamente dita. E Bresser teria optado por um Plano Diretor “ao invés de apresentá-la [*reforma gerencial*] como proposta de lei, porque acreditava que havia um risco de não obter apoio político dentro e fora do governo” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, p.93).

Uma dificuldade adicional na avaliação da Reforma Gerencial de 1995 é que seus impactos foram difusos, devido principalmente à “baixa e fragmentada implementação imediata das ideias de Bresser” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, p.95), que produziu, “mais do que leis, um conjunto de novas práticas para a gestão pública que está, aos poucos, se afirmando no país” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, pp.94-5). A difusão não ficou restrita ao Brasil. A sistematização da proposta contida no Plano Diretor fez da reforma brasileira uma referência internacional (PACHECO, 2004, nota 2, pp.443-44).

Porém, não se quer passar a imagem de que a Reforma Gerencial de 1995 foi plenamente bem-sucedida. Muito pelo contrário. O que se quer apontar aqui é seu sucesso naquele aspecto que interessa a este trabalho, a difusão de ideias consideradas novas. E mais que isso, vincular tal difusão à atuação de Bresser. Apesar de ter sido considerado, por muitos, como um ministro responsável pela formulação e divulgação do “ideário político” (CAPELLA, 2006) ou da ideologia oficial (ANDREWS e KOUZMIN, 1998; OLIVEIRA, 2002) do governo FHC, dentro do governo a dificuldade em obter apoio não era pequena. Isto porque os assessores mais próximos ao então Presidente FHC não eram simpáticos à proposta de Bresser (BARBOSA e SILVA, 2008, pp.59-61), que preferiam uma política

mais pragmática, “mediante otimizações na administração burocrática” (MARTINS, 2003, p.155). Apesar dos esforços de Bresser e de sua equipe, as “iniciativas de convencimento lograram apenas reduzir resistências, mais do que angariar adesões ao plano” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, p.94; MARTINS, 2003, p.158).

Apesar do “desenvolvimento de uma visão sistêmica sobre a conformação institucional do governo federal” e a detecção de casos suscetíveis à aplicação dos modelos de Agências Executivas e Organizações Sociais, o MARE “logrou baixa adesão e menor impacto ainda (...), basicamente devido à falta de comprometimento e à descontinuidade de ministros” (MARTINS, 2003, p.145).

Além disso, Martins (1995), fazendo uma análise ainda no início da Reforma Gerencial de 1995, apresentava perspectiva não muito promissora em relação a ela. Segundo seu diagnóstico, “Na prática, a atuação do MARE concentra-se na administração de pessoal” (MARTINS, 1995, p.79). E mesmo nessa área “inexistem condições institucionais e organizacionais para que o MARE se firme quer como órgão coordenador, quer como promotor ou controlador do desenvolvimento de recursos humanos no âmbito federal” (MARTINS, 1995, p.79).

115

E mesmo em relação aos processos mais importantes do governo FHC, no que toca a reforma do Estado, isto é, as privatizações, o MARE teve presença tímida. A concepção e definição de funções das agências reguladoras também “passaram ao largo do Plano Diretor” (MARTINS, 2003, pp.144-45). Assim:

Não houve processo coordenado de mudança do aparelho estatal, da reforma regulatória e das privatizações que gerasse uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador (...). Cada área específica já estava discutindo a privatização e a regulação, e pouco dialogava com o MARE nesse sentido (PÓ e ABRÚCIO, 2006, pp.682-3).

Para não estender demasiadamente a discussão, os dois pontos mais problemáticos apontados pela literatura são:

1º) O diagnóstico do Plano Diretor: visão demasiadamente dicotômica, resultante da proposta de superação, mais que de articulação, da administração de tipo burocrático pela de tipo gerencial (LIMA JR., 1998, p.18-9), assumindo uma coloração “etapista” (ABRÚCIO, 2007,7 pp.1-2; p.74) derivada da ambição de uma reforma global (LIMA JR, 1998, pp.25-6). A distinção forte entre administração pública *gerencial* e *burocrática* permitiu uma classificação ou, talvez mais precisamente,

um mapeamento e caracterização dos apoios e oposições ao MARE. Assim, por exemplo, a resistência a determinados pontos importantes da proposta de reforma encontrada na Secretaria Executiva da Presidência da República era devida principalmente a Eduardo Jorge, o qual, segundo Bresser, teria “uma formação burocrática tradicional” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.4), principalmente no que toca um dos pontos centrais da reforma gerencial: a ênfase no controle (“gerencial”) por resultados como substituto, em determinados casos, ao controle (“burocrático”) pela norma.

Se aquela distinção serviu, por um lado, como bússola para o mapeamento de apoios e resistências, por outro dificultou a formação de consensos em torno de determinadas propostas específicas, gerou debates desgastantes que não eram estritamente necessários para o desenvolvimento e implantação da reforma, dificultou a formação de alianças além de aumentar o número dos opositores¹ (ABRÚCIO, 2007, pp.74-5; BARBOSA e SILVA, 2008, p.66).

2º) Peso do ajuste fiscal, conforme apontado por Nogueira (1998, 14; 2004, pp.50-1) Martins (2003, p.23)², Rezende (2004, 16-8; pp.67-76), Abrúcio (2007, p.73) e Barbosa e Silva (2008, p.64). De modo geral, considera-se que a reforma gerencial elaborada pelo MARE continha duas grandes linhas: uma mais criativa, de proposição de novos padrões, normas e organizações (Organizações Sociais, Agências Executivas), de “mudança organizacional” (REZENDE, 2004, p.15); e outra mais negativa, de cortes e redimensionamento da atuação estatal. Esta última linha teria avançado muito mais devido a sua afinidade com o esforço geral do governo FHC em realizar o ajuste fiscal.

Além disso, as medidas ligadas ao ajuste fiscal contaminaram as ações da frente mais criativa, na medida em que boa parte do apoio a ela dado foi devido justamente às expectativas fiscais de suas propostas. Por outro lado, aquela frente mais criativa também foi considerada por muitos críticos do governo FHC e do MARE como destinadas somente a diminuir os gastos e responsabilidades do Estado, tornando o “ajuste fiscal se tornou a parte mais visível da reforma” (REZENDE, 2004, p.74).

Adicione-se a todo esse quadro também a trajetória intelectual de Bresser. Ativo militante e ex-ministro da Fazenda, Bresser vinha defendendo desde fim dos anos 1980 sua interpretação da crise fiscal ou do Estado. Interpretação esta que ele considerava próxima, ainda que distinta, do Consenso

¹ Em Miranda (2010, p.127-41) há uma cronologia do primeiro ano do MARE, no qual há maiores detalhes das inúmeras controvérsias, negociações e conflitos envolvendo a proposta de reforma gerencial.

² Embora Martins (2003) considere que a “predominância do ajuste fiscal” não foi fator explicativo suficiente para os rumos que as políticas de gestão tomaram, ele não nega aquela predominância.

de Washington. Logo, associar o formulador de uma interpretação da crise brasileira como sendo “fiscal”, que defendia, ainda que parcialmente, as propostas do Consenso de Washington, ao esforço de ajuste fiscal e redimensionamento neoliberal do Estado era algo plausível e lógico.

Portanto, independentemente do sucesso ou fracasso global da reforma do MARE, há relativo consenso entre defensores e críticos de seus impactos sobre o campo de debates relativo à administração pública no Brasil. E, tais impactos foram resultantes, em grande medida, da atuação pública de Bresser.

3 Um empreendedor intelectual

Pode-se objetar, contudo, que a análise proposta neste trabalho estaria comprometida pelo fato de o MARE e o Plano Diretor terem sido empreendimentos coletivos, não podendo ser reduzidos à atuação de Bresser somente e, portanto, inviabilizando a vinculação desse empreendimento a sua produção intelectual.

Contudo, o tema da reforma administrativa não estava na plataforma de propostas da candidatura FHC nas eleições de 1994 (MIRANDA, 2010, pp.90-3); tal tema só entrou na agenda porque Bresser, ex-tesoureiro da campanha do PSDB à Presidência da República em 1994, tornou-se ministro na “cota pessoal de FHC” (MARTINS, 2003, p.152); o Plano Diretor foi elaborado por iniciativa sua, a partir de um encontro, no início de 1995, com o influente consultor relacionado à área de administração pública, David Osborne, o qual indicou à Bresser as experiências britânica e neozelandesa de reforma do Estado.

Após visitar a Grã-Bretanha em maio de 1995 e participar de um congresso sobre gestão pública em Santiago de Compostela, Bresser montou o esboço do Plano Diretor, contendo já os embriões das propostas de criação de Agências Executivas e Organizações Sociais, além de uma diferenciação entre as formas de propriedade e de administração que fundamentariam a reforma gerencial brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2010, pp.187-88; MARTINS, 2003, p.154).

A iniciativa e liderança do processo inquestionavelmente foram de Bresser, além de ser também seu principal formulador e divulgador (BARBOSA e SILVA, 2008, p.63-4). Sua intensa defesa da reforma via publicação de textos indica já uma continuidade em seu padrão de atuação política. Como apontou Martins (2003), Bresser foi, no que toca a administração pública, na contramão da disposição inicial do governo de mexer o mínimo possível e desconstitucionalizar, na medida em que propôs uma

“abrangente revisão do capítulo referente à administração pública” na Constituição Federal de 1988 (MARTINS, 2003, p.153)³.

Depoimentos de ex-membros da equipe que trabalhou com Bresser no MARE registram a falta de um planejamento prévio ao lançamento público das ideias – articulação com os outros ministros, com setores interessados, imprensa, oposição etc. Uma de suas principais auxiliares no MARE, Cláudia Costin, lembra que “Bresser tinha uma percepção ingênua de que a verdade falaria por si mesma” (MAJEED, 2011, p.12).

Contudo, a fim de neutralizar ao máximo a incorporação na discussão de textos cuja autoria poderia ser contestada, este trabalho circunscreve o material a ser analisado aos livros e artigos de Bresser sobre a reforma gerencial, excluindo da análise todos os documentos oficiais.

Bresser, que nos três períodos em que foi ministro se recusou a “exercer uma ação apenas rotineira” (LOUREIRO e ABRÚCIO, 2004, p.87), transformou sua passagem por um cargo político em uma oportunidade a mais de militar a favor de suas ideias através de uma das atividades às quais ele mais se dedicara ao longo da vida: o pensamento (escrita, publicação, discussão pública etc.). Desta vez, porém, essa atividade não procurou simplesmente alterar um contexto de debates, mas sim criar o seu próprio contexto de debates pela proposição de toda uma linguagem e abordagem inovadoras – a nova administração pública ou administração gerencial.

Por tudo isso, pode-se concluir que “Bresser foi o elemento perturbador do sistema de crenças estáveis que reinava na alta e na baixa burocracia governamental. Foi o elemento de ruptura, cujo ruído provocaria mudança” (MARTINS, 2003, p.159), embora mais forte apenas na dimensão ideacional e discursiva, e menos na prática.

4 Da Tecnoburocracia à Reforma gerencial

O futuro do capitalismo dos “anos dourados” (1950-70) não foi o tecnoburocratismo, conforme Bresser (1972; 1977; 1981) previra inúmeras vezes. Foi a globalização. Pelo menos era essa a leitura que a coalizão política e seus intelectuais, entre eles Bresser, que assumiu o governo federal em

³ No livro *A nova república* (1993), a crítica de Bresser a determinados pontos da Constituição Federal de 1988 como sendo retrógradas – porque refletiriam uma concepção nacional-desenvolvimentista ultrapassada – vinha desde a promulgação daquela Carta. No MARE, teve oportunidade de levar essa crítica a outro nível, na medida em que foi o proponente da Emenda Constitucional 19/1998.

1995 defendia (BRESSER-PEREIRA, 2009, pp.120-21 e 253; CARDOSO, 2005, p.15). A partir da “realidade” inescapável da globalização, as reformas se tornavam não apenas justificáveis, mas inevitáveis⁴.

Ao assumir a pasta do MARE, Bresser iniciou a elaboração de um diagnóstico da administração pública brasileira que, se comparada com seus escritos sobre tecnoburocracia das décadas anteriores, trouxe muitas mudanças significativas.

Em 1977, Bresser argumentava que “Não devemos (...) confundir burocracia com tecnoburocracia. A burocracia é um tipo ideal geral e *a-histórico*” (1977, 68, grifo nosso). Porém, o ponto de partida da proposta de reforma gerencial será justamente uma *periodização* das formas de administração pública no Brasil: a *burocrática*, implantada após a Revolução de 1930; a *desenvolvimentista*, cujo marco é o Decreto-lei 200 de 1967; e a *gerencial*, de 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp.21-4; 2009, p.8; p.18; p.154; pp.206-19).

E, assim, a análise sobre o tema da burocracia, enquanto agente, desloca-se da tecnoburocracia para “A burocracia de Estado [*que*] é um grupo estratégico dentro da classe média profissional ou tecnoburocrática, mas não tem poder significativo no Brasil desde o colapso do regime militar” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.262). A tecnoburocracia figura ainda na argumentação, mas de maneira muito mais prosaica, desvincilhada das pretensões metateóricas de tempos anteriores.

119

Pode-se decompor a citação acima, a fim de identificar de “quem” Bresser está falando, da seguinte forma: 1) a *burocracia* de Estado é um 2) *grupo de interesse* ou estratégico, que pode ser considerado uma fração da 3) “*classe média* profissional”. Esta última expressão é uma das mais comuns nos textos de Bresser (p. ex. 2009, pp.214-15; p.316, grifos nossos) e será o resultado líquido das transformações que a tese da tecnoburocracia sofreu⁵.

Nos textos referentes à Reforma Gerencial de 1995, contudo, o foco será principalmente sobre a burocracia de Estado. A seguir, expõe-se os textos principais de autoria de Bresser nos quais ele expõe e defende a proposta de reforma do Estado que liderou, ao mesmo tempo em que toca, de modo superficial e não sistemático em temas de teoria política.

⁴ É interessante como o mesmo processo, globalização, foi tomado também como referência de crítica ao governo FHC e/ou ao MARE. Cf., por exemplo, Carvalho (2002), Batista Jr. (1999), Vasconcellos (1997, p.27-8) entre outros.

⁵ Note-se que a última versão da tese da tecnoburocracia (BRESSER-PREIRA, 1990) reduziu esta última a uma mera fração da classe média. Há, portanto, até certo ponto, uma retomada dessa última formulação na construção das análises de Bresser à época do MARE.

5 A formulação bresseriana de Reforma do Estado

Os textos de Bresser que melhor expõem sua proposta de reforma do Estado são os artigos “A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle” (1997) e “Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995” (2010) e o livro *Reforma do Estado para a Cidadania*. O primeiro artigo e o livro foram escritos quando Bresser era ainda ministro. O segundo artigo foi escrito mais de dez anos depois. O tom de um artigo difere sensivelmente do outro, pois trata-se, no primeiro, de uma exposição acadêmica dos fundamentos, delineamentos e justificativas da reforma. Já o segundo, é basicamente um texto autobiográfico. Ambos serão tomados como ponto de partida para a exposição da “proposta Bresser” de reforma do Estado e, a partir daí, de sua “teoria” política.

O artigo de 1997, buscando se diferenciar do neoliberalismo, Bresser reafirma o propósito da reforma “não é enfraquecer o Estado, mas fortalecê-lo” (1997, p.8). Um Estado ‘melhor’, não menor, repetirá Bresser exaustivamente em resposta aos críticos.

Os principais argumentos encadeados aqui são: a crise do final do século XX é do Estado, como a de 1929 foi do mercado. A crise do Estado teria três aspectos fundamentais: o fiscal, o da sua forma de intervenção e da sua forma burocrática de administração. Os fatores explicativos de tal crise seriam principalmente dois: o esgotamento do ciclo nacional-desenvolvimentista e a globalização.

A partir dessas “constatações”, Bresser fixa quatro posições principais no debate: a esquerda tradicional, que identificaria globalização a imperialismo; a centro-direita e suas propostas de reformas orientadas para o mercado; a direita neoliberal e seu ideal de Estado mínimo; e a “centro-esquerda pragmática ou social-liberal” (1997, pp.15-6). Esta última posição, que é a de Bresser, distancia-se da esquerda tradicional por não ter uma visão tão pessimista em relação à globalização; distancia-se da direita neoliberal por não ter o mesmo otimismo em relação às virtudes do mercado autoregulado; e aproxima-se da centro-direita até o ponto de a única distinção aparentemente mais importante entre ambas ser que a centro-direita defende o mercado por princípios, enquanto a centro-esquerda o faz por pragmatismo: o Estado não seria, em si, ineficiente, mas teria se tornado ineficiente naquele momento da história.

O Estado do século XXI será “social-liberal”: social nos fins, liberal nos meios, exceto nas atividades típicas de Estado. Assim, “Do ponto de vista estrutural, a característica fundamental da

reforma gerencial é a de associar formas de propriedade distintas” (estatal, público não-estatal⁶ e privada) a “tipos de atividades também distintas”⁷ (2010, pp.30-2). Funções redefinidas levam a novas figuras organizacionais: Agências Executivas, Agências Reguladoras, Organizações Sociais e OSCIPS (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) (2010, pp.30-2)⁸.

A distinção entre planejamento e execução encontra-se no centro da proposta de reforma gerencial de Bresser. Estado forte ou fortalecido é aquele que decide e planeja, mas não necessariamente executa. A delegação da execução de determinadas funções públicas a organizações não estatais seria necessária não apenas por uma imposição do momento histórico – esgotamento do ciclo e globalização. Seria necessária também devido a um determinado projeto de sociedade, o projeto “social-liberal” – o projeto democrático e republicano de sociedade, que na Reforma Gerencial se relacionava diretamente à ideia de público não-estatal.

Sendo essa a lógica da reforma, os mecanismos de controle poderiam ser identificados ao longo de uma linha que vai do “controle mais difuso, automático ao mais concentrado e fruto de deliberação; ou do mais democrático ao mais autoritário” (1997, p.37). Os dois extremos de tal linha seriam o mercado (difuso e automático), por um lado, e a hierarquia tradicional, de outro.

121

O raciocínio de Bresser é límpido: como o “princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático”, o mercado aparece como “o melhor dos mecanismos de controle (...). Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle” (1997, p.37).

Dois outros temas fundamentais no texto são a governança e a governabilidade.

A grande reforma destinada a melhorar o desempenho do Estado brasileiro em termos de governança é a administrativa. Bresser faz uma apresentação sintética da proposta de reforma gerencial articulada pelo MARE: orientação para o cidadão-cliente/usuário; controle por resultados (contrato de gestão); autonomia (mas não insulamento) da burocracia; separação entre formulação e execução; distinção entre atividades exclusivas (monopolistas) e não-exclusivas (serviços sociais e científicos), sendo que estas últimas ficariam sob a responsabilidade do público não estatal; “para controlar as

⁶ Para maiores detalhes sobre a discussão em torno do conceito de “público não-estatal”, cf. Bresser-Pereira (1998, p.25-56), Cunill Grau (1998; 2004).

⁷ As atividades são: Exclusivas de Estado; Serviços sociais e científicos; Produção de bens e serviços para o mercado.

⁸ Para essa discussão, cf. também Bresser-Pereira (2004c, pp.7-11).

unidades descentralizadas”, adoção dos mecanismos de controle social direto, contrato de gestão e competição administrada (quase mercados); terceirização (1997, p.42).

Quanto à governabilidade, a grande reforma é a política. Para não se estender demasiada e desnecessariamente neste ponto, uma única observação: nesses tempos “pragmaticamente” liberais de Bresser, o “acordo básico” mencionado refere-se a um “contrato social hobbesiano”. Na década seguinte, quando se reencontrar com suas antigas leituras isebianas, o acordo básico que passará a preocupar Bresser já não mais será o “contrato social”, e sim a nação⁹.

A mais extensa, detalhada e articulada apresentação e defesa da Reforma Gerencial de 1995 feita por Bresser encontra-se em *Reforma do Estado para a Cidadania*, publicado em 1998. O capítulo 4 do livro, “Marco institucional”, é baseado no artigo de 1997 acima apresentado sobre a lógica e os mecanismos de controle propostos pela reforma administrativa do MARE.

Não se trata, nesse livro de 1998, de uma mera exposição técnica da reforma gerencial por ele proposta, mas antes uma apresentação e defesa suas a partir de argumentos retirados não apenas dos estudos sobre administração pública, mas também da ciência econômica, da ciência política, filosofia, sociologia entre outros.

122

Reafirmando que a reforma proposta pelo MARE não seria neoliberal, Bresser defende que a “reforma é gerencial [1] porque busca inspiração na administração das empresas privadas”; [2] é democrática; é [3] social-democrática (garantia dos direitos sociais); é [4] social-liberal (crença no mercado) (1998, p.17-8). Defende também que ela foi basicamente bem-sucedida (1998, pp.21-25).

Bresser reafirma que o neoliberalismo, “enquanto liberalismo radical ou ultraliberalismo, é incompatível com a administração pública gerencial” (1998, p.114). Insistindo neste ponto, Bresser argumenta que a visão de ser humano do neoliberalismo é negativa (egoísmo), já a do gerencialismo seria positiva (além do interesse próprio, o ser humano é capaz também de pensar no interesse público) (1998, pp.124-25).

Bresser aponta também para a importância da noção de público não-estatal como elemento vinculante entre a proposta, mais técnica, de reforma *administrativa* e a discussão, mais teórica, sobre reforma *do Estado*. Isto fica claro quando Bresser defende que “Existe um patrimônio e um espaço que

⁹ P. ex., em 2007, Bresser escreve que “A Nação envolve um acordo básico entre as classes quando se trata de competir internacionalmente. (...) Envolve, portanto, um acordo nacional – um acordo nacionalista” (2007, p.39).

é público, mas não estatal” (1998, 88). E mais, o “critério político é nela [*reforma gerencial*] mais importante do que o critério eficiência” (1998, p.109).

6 Balanços de Bresser

Dos balanços que Bresser fez após sua saída do MARE, em dezembro de 1998, três merecem alguma menção. Mais precisamente, pode-se considerar que se tratam de dois balanços, pois o artigo “Um novo aprendizado”, publicando no jornal Folha de S. Paulo em janeiro de 1999, logo após sair do Ministério, portanto, e o artigo, mais acadêmico, “*The 1995 Public Management Reform in Brazil: reflections of a reformer*” (2003)¹⁰ trazem basicamente o mesmo argumento, melhor desenvolvido, obviamente, neste último texto. E, o mais recente, “Os primeiros passos da reforma Gerencial do estado de 1995” (2010).

No balanço feito em 1999, Bresser defende o sucesso da reforma administrativa. Discutindo as razões do sucesso da reforma administrativa que capitaneou, Bresser argumenta o seguinte: haveria uma “demanda reprimida” (1999b, pp.1-2; 2003, p.95) em relação à administração pública brasileira, principalmente após o “retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988 [*que*] elevou os custos e baixou a qualidade dos serviços públicos prestados” (1999b, p.1-2); para suprir tal demanda, concebeu-se uma reforma de perfil gerencial, cujos principais documentos são *Plano Diretor* e a Emenda Constitucional conhecida com “reforma administrativa”; a partir da proposição desta reforma, ocorreu um debate acirrado a partir do qual foi possível identificar e buscar apoios para superar as resistências às propostas (1999b, p.3; 2003, pp.95-105).

Já o artigo “Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995” (2010) tem um tom de testemunho pessoal dos acontecimentos, baseado em memórias mais do que em uma análise mais “fria”, digamos assim¹¹. Bresser-Pereira se coloca a todo momento no texto, escrevendo-o em primeira pessoa, valorizando fortemente sua atuação pessoal no sentido de propor, elaborar, convencer e

¹⁰ Esse texto é uma versão revisada do artigo “Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995”, publicado, em espanhol, na *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, em julho de 1999, e na *Revista do Serviço Público*, em outubro do mesmo ano.

¹¹ Pedro Fonseca aponta o mesmo em relação às edições mais recentes de *Desenvolvimento e Crise no Brasil*, de 1984 e 2003. Nos capítulos adicionados nessas duas últimas edições do livro, “há a novidade de [*Bresser*] assumir-se como ator da História: muitas vezes escreve na primeira pessoa (e não só ao analisar o ‘Plano Bresser’...), vindo a mostrar, em uma fase de sua vida já de maturidade intelectual consolidada, o mesmo espírito de intervenção nos acontecimentos quatro décadas após seus primeiros artigos e livros” (FONSECA, 2007, p.33).

implantar a reforma: “Fui diretamente responsável pela iniciativa...” (2010, p.4); “uma das tarefas à qual mais me empenhei foi...” (2010, p.7); “eu terminei com a prática absurda...” (2010, p.7); “logrei transformar...” (2010, p.8); “Diante dessa minha iniciativa, assim como diante da importância que dei...” (2010, p.8); “Sempre entendi...” (2010, p.9); “Estava convencido...” (2010, p.10); “Eu sempre me interessara...” (2010, p.11); “Resumi em poucas palavras...” (2010, p.15); “Eu sugeri essa ideia...” (2010, p.16); “Foi então que desenhei pela primeira vez...” (2010, p.22); “Iniciei a reforma gerencial no Brasil...” (2010, p.25)

Defendendo que a reforma gerencial de 1995 foi bem-sucedida nos três planos (institucional, cultural e de gestão), Bresser ameniza a contraposição, que estabeleceu quando passou pelo MARE, entre administração burocrática e gerencial. A reforma de 1995 não teria pretendido superar por completo a administração burocrática e seus conceitos, mas antes “corrigi-los e ampliá-los”, pois “Não há incompatibilidade entre as duas formas de controle” – por processo e por resultados (2010, p.8).

Se, por um lado, a administração de tipo burocrático não era tão distinta e distante da administração de tipo gerencial, por outro, Bresser reafirma que a reforma gerencial foi uma “iniciativa nacional” e não uma reforma neoliberal, associada ao FMI ou Banco Mundial. Isto por que a reforma gerencial se destinava a fortalecer e não reduzir o Estado (2010, p.14-5). Argumenta ainda que, por isso, o MARE não contou com o apoio do Banco Mundial, mas apenas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2010, pp.15-6).

Sendo assim, para Bresser, a oposição inicial de muitos críticos deveu-se à consideração do “sistema weberiano” como o “sistema ideal da administração pública” e à oposição ideológica à reforma identificando-a com o neoliberalismo. Bresser-Pereira ressalta que “Alguns dos defensores das novas ideias realmente eram neoliberais, mas a reforma não era” (2010, pp.17-8).

Apesar da inspiração na administração privada, a reforma ‘gerencial’ ou de ‘gestão’ não altera, segundo Bresser, a orientação da administração pública para o interesse público. O fato de ela passar por reformas inspiradas pelas experiências de empresas privadas não a transforma em uma organização voltada para o lucro (2010, p.21).

Bresser reconhece o fracasso de sua proposta de Organizações Sociais para as universidades federais (2010, pp.36-7), mas aponta também o sucesso no campo da saúde, principalmente com a NOB 96 (2010, pp.37-40)¹².

Por fim, Bresser afirma que a extinção do MARE não foi por causa do fracasso da reforma gerencial. Esta foi e está sendo bem-sucedida, segundo ele. O que ocorreu é que ele sugeriu a extinção do ministério e a alocação de suas funções a uma secretaria ligada ao Ministério do Planejamento.

7 Da reforma gerencial aos temas de teoria política: o ideal de intelectual mediador

A partir da experiência no MARE e para além dela, Bresser também se dedicou a formular uma perspectiva mais ampla das relações Estado-sociedade que ultrapassou os limites teórico-metodológicos dentro dos quais suas reflexões anteriores se situaram, isto é, principalmente a ciência econômica. Associada à formulação de uma perspectiva gerencial para a reforma do Estado brasileiro, de natureza mais técnica e imediata, Bresser procurou formular também uma visão mais ampla da política contemporânea, lastreada principalmente na filosofia e ciência política: o “socialismo liberal” ou “liberal-socialismo”.

Aos poucos Bresser vai (re)organizando alguns dos grandes temas da teoria política em torno dessa perspectiva, temas como direitos republicanos, sociedade civil, Estado, pactos políticos, alianças de classes, nação entre outros.

Retomando alguns temas anteriormente presentes em suas análises conjunturais sobre o processo de redemocratização brasileiro e incorporando outros mais novos, as reflexões sobre teoria política de Bresser ganham um novo impulso e direção a partir de sua “transição intelectual” em meados dos anos 1980. Neste momento, quando se convenceu de que o nacional-desenvolvimentismo havia se esgotado no Brasil, passou a procurar outras alternativas. Do ponto de vista econômico, elaborou sua interpretação da crise do Estado. Sendo uma crise *do* Estado, contudo, ela não poderia ser apenas econômica, era política também. “Desde 1990, venho estudando teoria política. Inicialmente, estudei Norberto Bobbio. Depois ampliei, incluí Habermas, Rawls e Walzer” (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.561).

¹² Bresser escreveu um artigo sobre a reforma gerencial e o SUS (2008b, pp. 174-183).

À época da formulação de sua interpretação da crise do Estado, no final da década de 1980, Bresser se considerava ou se denominava um “pragmático”. Seu encontro com o pensamento de Norberto Bobbio provocaria, contudo, importante impacto em suas reflexões políticas. “Através de Bobbio, que é um social-democrata liberal, passo a buscar a integração para muitos considerada impossível entre socialismo democrático e liberalismo” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.160).

Bobbio estava já presente nas reflexões de Bresser desde pelo menos o final dos anos 1970, sob a forma, porém, de referências e citações *en passant*. Isso mudará e o peso e influência de Bobbio aumentarão sensivelmente após a “transição intelectual” de Bresser e, principalmente, após a entrevista que o pensador italiano deu a Bresser em 1994 (BOBBIO, 1994). Na apresentação desta entrevista, Bresser explicou que “Como venho lendo muito Bobbio nos últimos anos, decidi aproveitar a oportunidade de uma viagem mais longa à Europa para ir a Turim conhecer o notável pensador, e entrevistá-lo” (BOBBIO, 1994; BRESSER-PEREIRA, 2004b).

A identificação de Bresser com o famoso intelectual italiano pode ser melhor compreendida nessa afirmação de Bobbio: “Eu me defini como um intelectual mediador, aquele que procura encontrar soluções, ao invés de dividir. Evitar opostos extremistas, como na Itália, o fascismo e o comunismo” (BOBBIO, 1994). A figura de “intelectual mediador” e pragmático era a própria imagem que Bresser procurava construir de si: não faria parte da “esquerda tradicional” e nacional-desenvolvimentista, de um lado, nem da direita neoliberal, de outro. Faria parte de uma centro-esquerda renovada e social-liberal. Um meio-termo, um mediador.

Aprofundando seu contato com o social-liberalismo, Bresser preparou a edição do livro, citado acima na entrevista por Bobbio, de Carlo Rosselli em português, e escreveu-lhe um Prefácio (BRESSER-PEREIRA, 1997b). Em 1997, Bresser enviou esta edição em português, juntamente com alguns textos seus, entre eles “Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos direitos republicanos”, para Bobbio¹³. E assim, a partir do empreendimento gerencial dos anos 1990, Bresser vai formulando sua perspectiva social-liberal (BRESSER-PEREIRA, 2004)¹⁴.

¹³ Estas informações constam em uma carta enviada por Bobbio à Bresser em agradecimento pelo material enviado. A carta encontra-se disponível no site de Bresser (bresserpereira.org.br).

¹⁴ Quanto ao tema dos “direitos republicanos”, além das aparições marginais, associadas a outros temas (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.28 e 31; 2005, pp.24-5), Bresser se esmerou também por uma elaboração mais sistemática, que aparece em seu livro *Construindo o Estado Republicano* (2009).

8 Social-liberalismo e republicanismo em Bresser

Pode-se considerar Bresser como um autor em busca de uma “terceira via” desde a juventude. Quando participou da JUC, nos anos 1950, o fizera por se considerar crítico do capitalismo, mas não o suficiente para ser socialista. Nos anos 1970, estudando o desenvolvimento, procurava se distinguir, por um lado, da teoria da modernização e, de outro, das explicações calcadas na noção de imperialismo. Já nos anos 1980 e 1990, após passar por sua “transição intelectual”, procurou se desvencilhar do nacional-desenvolvimentismo por considerá-lo esgotado, mas ao mesmo tempo reafirmou não ser neoliberal, aproximando-se deste devido somente a uma postura “pragmática”, e não por princípios. Desta última tentativa de não ser esmagado por dois extremos, concebeu uma solução de meio-termo: o social-liberalismo.

Conforme já visto nas seções anteriores, essa solução foi encontrada após seu contato mais próximo com o pensamento político italiano¹⁵. Criticando o “socialismo” de Bresser, Vannuchi afirma que seu socialismo parece ser “concebido tão amplamente (...) que perderia seu caráter essencial de alternativa histórica ao capitalismo” (2004, p.434). Teria incorrido no que Nogueira (2001) chamou de “diluição das identidades”, perigo sempre presente nas tentativas de aproximação do liberalismo ao socialismo.

127

Quanto ao republicanismo de Bresser, trata-se, conforme já visto também acima, de certa influência do pensamento político anglo-saxão, tendo em vista que tal debate renasceu e permaneceu forte principalmente na Grã-Bretanha e EUA.

Social-liberalismo italiano e republicanismo anglo-saxão, temperado com certa dose de *neo-institucionalismo*, compõem as fontes e escoras principais das reflexões sobre temas políticos de Bresser de fins dos anos 1980 em diante, até seus escritos dos anos 2000.

Sem esquecer, também, é claro, seus próprios escritos anteriores sobre Estado e tecnoburocracia. Um traço marcante nestes últimos é que a leitura histórica, política e sociológica de Bresser é calcada em conceitos transformados em atores, ou melhor, na personificação de coletivos abstratos como “o” Estado, “as” classes sociais etc. Fatos “estilizados”, como o próprio Bresser aponta (2009, p.39; 2003b, p.364). A história acaba aparecendo em seus textos de maneira segmentada de

¹⁵ A melhor análise da influência e das consequências dessa apropriação, por Bresser, do debate italiano é de Vannuchi (2004).

acordo com critérios variáveis a cada momento de sua obra, mas sempre resultando em uma periodização etapista. Apesar do refinamento de seu pensamento à época do MARE, esse tipo de recurso foi empregado como um modo de apresentação e justificação da necessidade da reforma aos ‘leigos’.

A esse respeito, Longo (2007) aponta em sua resenha de *Construindo um Estado Republicano*¹⁶ (à sua versão em inglês, mais precisamente) que um de seus principais problemas é a “visão excessivamente linear – mais moderna que pós-moderna – do desenvolvimento do Estado contemporâneo, especificamente concebida como ‘uma história do progresso econômico e político’”, além da “confusão entre os planos descritivos e normativos” (2007, p.125) na exposição sobre o Estado republicano. Haveria também alguns problemas pontuais, como a frouxa justaposição temática do comunitarismo ao republicanismo, que é o eixo da discussão (LONGO, 2007, p.125).

Outro autor que analisou o republicanismo bresseriano foi Melo (2004). Após situar Bresser na discussão contemporânea sobre republicanismo, Melo considera “que (...) não se trata [*direito republicano*] de um direito de novo tipo”, mas antes de “um desdobramento ou atualização dos direitos civis e políticos” (MELO, 2004, pp.373-74).

128

Parte dos problemas da noção de direitos republicanos de Bresser relacionar-se-ia à noção de direitos difusos: a “questão se o direito é difuso ou não diz respeito apenas a questões procedimentais da prática do direito” e não tanto a se se trata de uma nova geração ou “uma nova categoria de direitos” (MELO, 2004, p.379).

9 Sociedade civil e público não estatal

A noção de público não-estatal abriu um amplo campo de debates e movimentação para as atividades autorais de Bresser. Com ela, além das propostas concretas de criação de novos tipos de organizações, como as Organizações Sociais, Bresser resgatou temas presentes de forma um tanto quanto pontual ou marginal em seus textos, como o da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp.28-30).

Primeiramente, é interessante apontar que a expressão “público não estatal” já circulava no Brasil desde, pelo menos, a década de 1980. No artigo “Universidade pública não estatal”, publicado

¹⁶ Para uma mais extensa e detalhada apresentação de *Construindo o Estado Republicano*, cf. Godoy (2012).

na *Folha de S. Paulo*, em abril de 1987, Bresser manifesta apoio à proposta de uma “universidade pública não estatal”, feita pelo sociólogo Gabriel Cohn, como alternativa tanto ao modelo estatal quanto ao privado de universidade. Bresser defende inclusive que a noção de “instituição pública não estatal” fosse discutida na Constituinte (1993, pp.209-11).

Contudo, fundamental será a incorporação e resgate da noção de sociedade civil nos textos de Bresser, remontando às suas análises conjunturais sobre o processo de redemocratização brasileiro, no final dos anos 1970. Em um artigo de 1977, que faz parte do livro *O colapso de uma aliança de classes* (1978, pp.132-38), assim ele define sociedade civil: “diversas organizações representativas das classes e grupos sociais fora do Estado, ponderados pelos seus respectivos poderes econômicos e políticos” (1978, p.137).

Em artigo de 1983, publicado em *Pactos Políticos* (1985a, pp.124-50), apoiado em N. Bobbio, Bresser a definição é esta: “Entendemos por sociedade civil a dimensão política da base material da sociedade. Nestes termos, (...) na sociedade civil as classes e frações de classe aparecem organizadas e ponderadas de acordo com o poder político e/ou importância econômica que possuam. A sociedade civil é, portanto, uma expressão do poder real da sociedade” (1985b, p.134).

129

Já em *Technobureaucratic Capitalism* (1990), a expressão é assim apresentada: “sociedade civil, composta por classes sociais e grupos que têm acessos diferentes ao poder político efetivo” (1990, pp.6-7). E em *Reforma do Estado para a Cidadania*: “sociedade civil – ou seja a sociedade estruturada segundo o peso relativo dos diversos grupos sociais” (1998, p.139).

Nos textos conjunturais dos anos 1970 e 1980, a sociedade civil foi tratada como objeto de reflexão contida, passando ao primeiro plano da análise apenas em alguns poucos textos de Bresser. Mais precisamente, o principal texto dedicado especificamente ao tema é “Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1999a).

Nesse artigo, a definição é: “A sociedade civil é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma por meio da qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1999a, p.69).

Desde as primeiras vezes que a expressão “sociedade civil” apareceu nos textos de Bresser, no final dos anos 1970, até seus usos posteriores, os elementos mais recorrentes foram as ideias de organização/estruturação (classes sociais e grupos) e poder político (Estado).

Bresser evita também reduzir sociedade civil a terceiro setor defendendo que a reforma do Estado seja orientada não apenas para sua democratização, mas para a democratização da sociedade civil também (BRESSER-PEREIRA, 1999a, pp.104-09).

10 Conclusão

Gramsci escreveu que “todo homem, fora de sua profissão, desenvolve uma atividade intelectual qualquer, ou seja, é um ‘filósofo’, um artista, um homem de gosto” (1982, p.7). No caso de Bresser, fora da ciência econômica e da administração, seus principais campos de atuação profissional, ele é muitas coisas. Pode-se considerá-lo um leigo informado (e muito bem-informado) ou um diletante dedicado¹⁷ e muito bem atualizado em relação às teorias e debates mais avançados, a cada momento, no campo das ciências humanas – economia, administração, sociologia e ciência política principalmente. Isto se liga às constantes revisões de exposições sobre temas anteriormente abordados, forçando Bresser a se inteirar do estado da arte das áreas de conhecimento nas quais ele se embrenha.

Mas o tratamento dado por Bresser à ingente massa bibliográfica por ele mobilizada é tipicamente generalista: intuições criativas envolvidas tanto pela retomada incessante de temas, conceitos e discussões por ele feitas anteriormente quanto pela consideração de novos conceitos e teorias. Ex.: “direitos republicanos” (intuição), cuja formulação leva Bresser a rediscutir – outra vez – vários outros temas presentes em seus textos anteriores: ciclo, Estado, sociedade civil etc.

Tipicamente generalista devido ao emprego de *muitos* conceitos que, justamente por serem muitos, não podem ser, cada um, aprofundados. Não apenas por serem muitos, mas também por se referirem a um campo muito amplo de objetos e fenômenos, não ganham densidade empírica. Consequentemente, a articulação entre tais conceitos também permanece em graus mais elevados de generalidade e abstração. A carga empírica das discussões é fornecida principalmente pelas impressões

¹⁷ Ainda que se possa encontrar alguns deslizes em seu texto, como dar a entender que a formulação da teoria minimalista da democracia por Schumpeter (1984) seria posterior à definição de “poliarquia” de Dahl (1971) (2009, p.77) ou que a tese da “circulação das elites” seria de Gaetano Mosca, e não de V. Pareto (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.187).

e experiências pessoais de Bresser em cargos governamentais (2009, p.11) e/ou por exemplos de decisões, medidas e políticas governamentais por ele criticados.

As análises de Bresser sobre a política e a burocracia foram, quase sempre, pautadas pela busca da identificação dos agentes sociais e políticos, bem como de suas relações – pactos e alianças de classes e o seu colapso (1978, 1985a, entre outros). Contudo, quando se torna ele, não mais um autor somente, mas também um agente – da política e da administração pública –, o foco passa a ser os processos impessoais: crise do Estado, globalização, democratização etc. A realidade se torna “auto-explicativa”. E os atores? A “nova” esquerda, “pragmática” e “social-liberal” reconhece os imperativos da realidade – globalização e crise do Estado. A “velha” esquerda, burocrática, “populista” e/ou “corporativista” se nega a se atualizar, a reconhecer o império dos fatos.

E mais interessante ainda: Bresser defende que a crise do Estado brasileiro foi, em grande medida, endógena. Sendo endógena, a atuação dos formuladores das políticas econômicas pós-“Milagre econômico” não teriam tido papel ativo e fundamental? Então a análise não deveria focar nos agentes que conduziram o processo e não apenas no resultado do processo em si, a “crise do Estado”?

131

Trata-se de característica marcante do Bresser “autor” no período em que foi também “ator”: mesmo “pragmaticamente” se rendendo à realidade e resvalando, portanto, em certo conformismo, não deixava de acreditar na força do debate. Foi justamente essa sua tentativa de ventilar o máximo possível não apenas a fundamentação técnica da proposta gerencial, mas também seus fundamentos teóricos e políticos que transformou a reforma do MARE em um tema debatido não apenas por uma comunidade de especialistas, mas também por acadêmicos vindos de diversas outras áreas.

Neste ponto se situa a inovação provocada por Bresser *no debate* sobre Estado e administração pública no Brasil: mesmo sob o risco de esvaziamento do debate pela aceitação de uma realidade “auto-explicativa” e sem escapatória, o maior legado da Reforma Gerencial de 1995 foram justamente os inúmeros debates acadêmicos e a ingente massa de textos produzidos como decorrência sua.

Se a tese da tecnoburocracia teve uma recepção pequena e negativa, a reforma gerencial acendeu um debate e desdobrou-se em um conjunto de ideias, propostas, conceitos, discussões etc. que foram além, muito além de uma política pública de um governo específico ou da atuação particular de um autor isolado.

11 Referências

ABRÚCIO, F.L; PÓ, M. V. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública. **Relatório de pesquisa ENAP**. Brasília: ENAP, 2002.

ABRUCIO, F.L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. spe, 2007.

ANDREWS, C. W; KOUZMIN, A. Discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova**, volume 45, 1998.

BARBOSA e SILVA, L. **O governo Lula e a agenda dos anos 90**: ambiguidade na política administrativa. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da UNESP-Araraquara, Araraquara, 2008.

BATISTA JR., P. Dependência: da teoria à prática. **Estudos Avançados**, vol. 13, 215-24, 1999.

BOBBIO, N. “**Bobbio defende o ‘compromisso’ entre liberalismo e socialismo**”. Entrevista concedida à L. C. Bresser-Pereira. Folha de S.Paulo, Caderno Mais! 5.12.1994.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso: 23 de março de 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Tecnoburocracia e Contestação**. 1a. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1972.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado e subdesenvolvimento industrializado**: Esboço de uma economia política periférica. São Paulo: Brasiliense, 1977.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O colapso de uma aliança de classes**. São Paulo: Brasiliense, 1978.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A sociedade estatal e a tecnoburocracia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Pactos Políticos**: do populismo à redemocratização. São Paulo, Brasiliense, 1985a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Technobureaucratic capitalism**. São Paulo: 1990 (Texto manuscrito, publicado somente no site pessoal de Bresser-Pereira). Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/books/1990TechnobureaucraticCapitalism.i.pdf>>. Acesso em: 23/03/2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Nova República**: 1985-1990. São Paulo: Edições CEP (Centro de Economia Política), 1993.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da reforma do Estado**, Brasília, v.1, 1997

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In: ROSSELLI, C. **Socialismo Liberal**. Rio de Janeiro: Instituto Teotônio Vilela e Jorge Zahar Editor, 1997b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília: ENAP, pp. 67-116, 1999a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Um novo aprendizado**. Folha de S. Paulo, 10/01/1999b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Influências e contribuições. **Revista de Economia Política**, vol. 20, nº 1 (77), jan.-mar./2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Entrevista a Francisco Gaetani sobre o MARE e a reforma de 95**. Entrevista concedida em 2.11.2001 a Francisco Gaetani como subsídio a sua tese de doutoramento na *London School of Economics*, tendo como orientador Michael Barzelay, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Economista** In: MOTOYAMA, S. (org.). 50 anos do CNPq contados pelos presidentes. São Paulo: Fapesp, 2002. (Entrevista concedida no dia 25 de abril de 2001 a Shozo Motoyama, Marilda Nagamini e Renato Vargas). pp. 545-78, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. **The 1995 Public Management Reform in Brazil: reflections of a reformer**. In: Schneider, Ben Ross & Heredia, Blanca (Eds.). *Reinventing Leviathan*. Miami: North-South Center Press, 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **La restricción económica y la democrática**. In BRESSER-PEREIRA, L. C. et. al. (Orgs.). *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Norberto Bobbio (1909-2003)**. Folha de S. Paulo, 11 de janeiro de 2004.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Prefacio**. In: L. C. Bresser-Pereira et al. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires/Caracas: Fondo de Cultura Económica/CLAD, 2004b.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração pública gerencial. 7ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp. 21-38, 2005a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Macroeconomia da Estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994.** São Paulo: Editora 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde.** In: BAYMA DE OLIVEIRA, Fatima (Org.). Política de Gestão Pública Integrada. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 174-183, 2008.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: Democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995.** In: D'INCAO, Maria Angela e MARTINS, Hermínio (Orgs.). Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CAPELLA, A.C. **O processo de *Agenda-setting* na reforma da administração pública (1995-2002).** Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

134

CARDOSO, F. H. **Reforma do Estado.** BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. Reforma do Estado e Administração pública gerencial. 7ª edição, Rio de Janeiro, Editora FGV, pp 15-20, 2005.

CARVALHO, M. B. S. A. **A reforma do Estado no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Sociologia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

CUNILL GRAU, N. **Repensando o público a partir da sociedade:** Novas formas de gestão pública e representação social. Brasília: ENAP, 1998.

CUNILL GRAU, N. **O duplo papel do público não-estatal na reforma do Estado.** In: NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L. Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira. Rio de Janeiro: FGV editora, pp. 463-73, 2004.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 1997.

FONSECA, P. C. D. O ecletismo inovador: Bresser-Pereira e o desenvolvimento brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 1-43, abr. 2007.

GODOY, A.S. Argumentação e renovação institucional em Bresser Pereira Introdução à leitura de 'Construindo o Estado Republicano'. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 10, 2012.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, 4ª edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

LIMA JUNIOR, O.B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 2, 1998.

LONGO, F. Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State. **International Public Management Journal**, 10(1), pp. 123-125, 2007.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Construtor de instituições**. In: NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L. (Org.). *Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MAJEED, R. Strengthening public administration: Brazil, 1995 - 1998. **Innovations for Successful Societies**. New Jersey: Princeton University, 2011.

MARTINS, H.F. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do estado**. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.

MARTINS, H.F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. Tese (Doutorado em Administração) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.

MELO, M.A. **Republicanism, cidadania e (novos?) direitos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

MIRANDA, D. E. **Mudanças institucionais e gestão pública: sobre a reforma gerencial de 1995**. 2010. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

NAKANO, Y.; REGO, J. M.; FURQUIM, L. **Em busca do novo: o Brasil e o desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

NOGUEIRA, M.A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo, Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, M.A. **Prefácio**. In: REGO, W. D. L. *Em busca do socialismo democrático. O liberal-socialismo italiano: o debate dos anos 20 e 30*. Campinas: Unicamp, 2001.

NOGUEIRA, M.A. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. **O culto a Moloch: Bresser Pereira e a reforma gerencial do Estado**. In: BRAVO, Maria Inês S. et alli (Orgs). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, págs. 139-147, 2002.

PACHECO, R.S. **Reforma da gestão pública de 1995-98**. In: Yoshiaki Nakano; José Márcio Rego; Lilian Furquim. (Org.). *Em Busca do Novo: O Brasil e o Desenvolvimento na Obra de Bresser-Pereira*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, p. 443-462, 2004.

PÓ, M.V; ABRUCIO, F.L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **RAP – Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v.40, n.4. 2006.

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1984.

SOUZA, A. R. e ARAÚJO, V. de C. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). **RSP – Revista do Serviço Público**, Ano 54, Número 2, Abr-Jun 2003.

VANNUCHI, P. **Os socialismos de Bobbio e Bresser-Pereira**. In NAKANO, Y; REGO, José M & FURQUIM, L. (org) *Em Busca do Novo. O Brasil e o Desenvolvimento na obra de Bresser-Pereira*. São Paulo. FGV, pp. 423- 441, 2004.

VASCONCELLOS, G. F. **O príncipe da moeda**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1997.

Bresser-Pereira's contribution to the intellectual (re)construction of the Brazilian state

ABSTRACT: Luiz Carlos Bresser-Pereira is one of the Brazilian intellectuals with the most extensive and influential production in the field of studies on public administration and bureaucracy. In this work, we analyze his performance as an actor and author in the managerial reform from the 1990s onwards. Based on a documentary analysis of his writings, we discussed how his strategy as a reforming political actor was articulated with his performance as an author. The main conclusion is that the actor-author duplicity was not contingent, but structuring the managerial reform itself and its legacy.

KEYWORDS: State Reform; Managerial reform; Bresser-Pereira.

La contribución de Bresser-Pereira a la (re)construcción intelectual del estado brasileño

RESUMEN: Luiz Carlos Bresser-Pereira es uno de los intelectuales brasileños con más extensa e influyente producción en el campo de los estudios sobre administración pública y burocracia. En este trabajo se analiza su actuación como actor y autor en la reforma gerencial a partir de la década de 1990. A partir de un análisis documental de sus escritos, se discute cómo se articuló su estrategia como actor político reformador con su actuación como autor. La principal conclusión es que la duplicidad actor-autor no fue contingente, sino estructurante de la propia reforma empresarial y su legado.

PALABRAS CLAVE: reforma del estado; reforma gerencial; Bresser-Pereira.