

# Reforma da gestão pública de 1995-98

---

REGINA SILVIA PACHECO

Bresser-Pereira é talvez um dos poucos intelectuais brasileiros que deu continuidade à nossa tradição de *intelligentsia*, mesmo quando esta entra em crise a partir dos anos 1980.<sup>1</sup> Seu compromisso sempre renovado de formular propostas para o Brasil, em vários campos – economia, sociedade, instituições, democracia –, levou-o a desbravar uma área árida nos anos 1990: a reforma da gestão pública. Como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), concebeu e debateu incansavelmente propostas para o fortalecimento do Estado brasileiro. Os ecos de suas propostas, elaboradas para a administração pública federal, chegaram a vários setores, desde municípios brasileiros às mais especializadas esferas internacionais.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Luciano Martins identifica uma profunda alteração no padrão de relacionamento entre intelectuais e a política no Brasil, a partir especialmente da crise do Estado-nação, levando à perda da capacidade dos intelectuais de intervir na política (Martins, 2002).

<sup>2</sup> Alguns de seus críticos insistiam na tese de que as propostas Bresser representavam importação de idéias – ou imposição de agenda por organismos internacionais. Ignoraram que o

Neste texto, seguindo orientação dos organizadores, apontaremos sua contribuição intelectual à reforma da gestão pública, buscando analisá-la criticamente. Assim, não abordaremos sua atuação pública como estrategista da reforma, mas concentraremos o foco em suas idéias e concepções para a nova gestão pública.

### Uma clara visão retrospectiva

Uma das contribuições de Bresser-Pereira foi ter colocado em perspectiva as duas reformas do Estado no Brasil no século XX: a dos anos 1930 (Dasp) e a dos anos 1960 (Decreto-lei nº 200), além da análise inédita sobre os anos 1980 (Constituição de 1988).<sup>3</sup> Com clareza e perspicácia, criou a periodização definitiva do tema. Até então, a literatura perdia-se em descrições formais excessivamente detalhadas e burocráticas, elencando as sucessivas legislações, sem conseguir extrair uma análise crítica, ou enveredava por visões demasiadamente generalizantes, em geral de cunho ideológico, insistindo na simultaneidade entre reforma e governos autoritários. Fiel ao método histórico-indutivo, Bresser-Pereira organizou os fatos, relacionando-os a diagnósticos, atores e estratégias, e nos ofereceu um panorama abrangente das tentativas de reforma empreendidas.

Apresentou-nos, assim, as iniciativas dos anos 1930 como as primeiras tentativas de criação de uma burocracia nos moldes weberianos – já realizada desde meados do século XIX na Europa ocidental, e desde o início do século XX nos EUA.<sup>4</sup> Articulada às bases do projeto nacional-desenvolvimentista, essa tentativa visava criar um serviço público profissional. Na segunda metade da década de 1960, antecipando-se a tendências que ocorreriam em países

---

movimento se deu na ordem inversa: as propostas Bresser modificaram profundamente a agenda sobre reforma do Estado de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clad), Division for Public Administration and Development Management (ONU/Undesa/DPADM). Ver Pacheco (1999).

<sup>3</sup> Bresser-Pereira faz referência a duas reformas, a do Dasp e a do Decreto-lei nº 200, considerando a Constituição de 1988 um retrocesso burocrático.

<sup>4</sup> Bresser-Pereira, 1996.

desenvolvidos cerca de 15 anos depois, o Brasil teria empreendido a primeira reforma de cunho gerencial, com o Decreto-lei nº 200, de 1967, que buscava diminuir a rigidez burocrática por meio da expansão da administração indireta, então não submetida aos mesmos procedimentos que a administração direta. E a terceira iniciativa corresponde à Constituição de 1988, no capítulo da administração pública, que buscou estender a todo o setor público controles rígidos e burocráticos, representando assim, na visão de Bresser-Pereira, um retrocesso burocrático, além de um descolamento das condições reais em que operava o Estado, já envolvido, à época, em distintas crises – política, econômica e financeira, fiscal, de legitimidade.<sup>5</sup>

Dois aspectos aqui são especialmente polêmicos: o caráter gerencial da reforma de 1967, e o retrocesso representado pela Constituição de 1988 quanto à administração pública, que discutiremos mais adiante. Quanto à análise do decreto-lei de 1967, as críticas inicialmente formuladas por Bresser-Pereira, atribuindo aos governos militares um caráter oportunista – ao optarem pela via mais curta de contratação de quadros por intermédio de empresas estatais, em vez de organizar e fortalecer carreiras públicas<sup>6</sup> –, foram cedendo lugar, nos artigos seguintes, à ênfase em seus aspectos gerenciais, mediante a autonomia da administração indireta.<sup>7</sup>

Apesar de Bresser ter marcado as diferenças das propostas contidas na reforma gerencial de 1995 em relação ao Decreto-lei nº 200 – sobretudo a contratualização de resultados, que articula autonomia e responsabilização, inexistente na visão de 1967 –, talvez tenha irritado os críticos acostumados à análise ideológica dos governos, especialmente se tratando de governos militares. A visão de Bresser-Pereira sobre o período já havia sido antes exposta, ao prefaciá-lo livro de Ben Ross Schneider sobre as elites burocráticas brasileiras.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Bresser-Pereira, 1996 e 1999.

<sup>6</sup> Bresser-Pereira, 1996.

<sup>7</sup> Bresser-Pereira, 1998a.

<sup>8</sup> Distante da visão puramente ideológica, Bresser-Pereira destacava a importância da alta burocracia estatal, durante o período autoritário, para o sucesso do projeto de industrialização (Bresser-Pereira, 1994).

Ainda assim, a periodização estabelecida por Bresser-Pereira significa um marco para os estudos sobre a organização e funcionamento do Estado brasileiro no século XX. Permite abordar em grandes linhas, numa visão abrangente, as orientações adotadas e os respectivos contextos históricos que lhes deram sustentação.

### Coragem intelectual: criticar a Constituição de 1988

Poucos autores teriam tido a coragem intelectual de quebrar a unanimidade em torno da “Constituição cidadã”. Bresser-Pereira disseca-a no capítulo da administração pública, mostrando como foi elaborada sobre um diagnóstico equivocado, levando a propostas extemporâneas. O diagnóstico estava apenas parcialmente correto – o retorno da democracia trouxe consigo o retorno de práticas clientelistas e fisiológicas. Mas a conclusão dos constituintes (ou dos “técnicos-políticos” das assessorias partidárias e legislativa) foi equivocada – a de que, ante o retorno do clientelismo, o país necessitava de mais burocracia.

O erro do diagnóstico consistiu em ignorar a grave crise por que passava o Estado brasileiro, e mais especificamente ignorar o esgotamento do padrão intervencionista do Estado, que havia sustentado o crescimento do país nas cinco décadas anteriores. Assim, “a burocracia do Estado, que tivera um papel dominante no regime militar, deveria ter perdido prestígio e influência, mas não foi isso que ocorreu”.<sup>9</sup>

Tal coragem intelectual rendeu mal-entendidos e polêmicas. Seus críticos quiseram ver, nas análises de Bresser sobre a Constituição de 1988, uma tentativa de desmonte neoliberal da burocracia profissional; insistiram sobre a grande conquista constitucional da adoção do concurso público como única forma de ingresso no serviço público, e denunciaram as críticas à Constituição como ataques à profissionalização do setor público. Mais uma vez, aqui, as posições ideológicas suplantaram o debate acadê-

---

<sup>9</sup> Bresser-Pereira, 1999:11.

mico. Na verdade, Bresser-Pereira ofereceu uma análise contextualizada do período, mostrando o descompasso entre a crise do Estado e os privilégios concedidos indistintamente a todos que tinham um vínculo de trabalho com a União, exercendo ou não funções típicas de Estado, ingressados ou não por concurso público. Mostrava ainda o desacerto das propostas que, ao enrijecer e burocratizar todo o aparelho de Estado, acabaram contribuindo para agravar a crise por que passavam o Estado e a administração pública.

Além de contextualizar as propostas da Constituinte, Bresser-Pereira inovou no diagnóstico: o setor público brasileiro não sofria apenas das práticas clientelistas e patrimonialistas, mas também de excessiva burocratização. Com esse diagnóstico, Bresser captou um anseio, talvez ainda implícito naquele momento, da sociedade brasileira: o de que a sociedade espera do Estado não apenas probidade, mas também resultados efetivos de sua ação. Em face de tal anseio, o enrijecimento burocrático deveria ser substituído por uma forte orientação para resultados, eficiência e qualidade dos serviços e políticas públicas.

#### **Distinção necessária: reformar o Estado versus reformar o aparelho do Estado**

O ministro e intelectual explicou sem cessar a distinção entre Estado e aparelho do Estado. Coerente com as propostas defendidas, de que as organizações públicas devem ser orientadas por sua missão, buscou dar foco à atuação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), ao qual incumbia a reforma do aparelho do Estado, explicitando que a tarefa maior de reformar o Estado cabia ao governo como um todo e a toda a sociedade.

Definiu os conceitos de governabilidade e de governança, explicitando que a reforma do aparelho do Estado tinha o objetivo de reforçar esta última – entendida como a capacidade de o Estado “intervir efetivamente (com meios financeiros e administrativos adequados) sempre que o mercado não tiver

condições de coordenar adequadamente a economia”.<sup>10</sup> Dialogou com a comunidade acadêmica que insistia em diagnosticar uma crise de governabilidade do Estado brasileiro, fundada em excesso de demandas sociais: Bresser-Pereira considerava os problemas de governabilidade provisoriamente equacionados, propondo articular esforços para equacionar os problemas de governança.

Boa parte do debate que se seguiu, nos meios acadêmicos, insistiu em ignorar esta distinção, ou em não aceitar a definição proposta por Bresser para governança. Assim, vários criticavam a proposta de Bresser pelo que ela não continha – e nem se propunha –, como a necessidade de reforma do sistema político-eleitoral, a reforma do Judiciário, novas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, ou a revisão do pacto federativo.

A distinção conceitual e programática realizada por Bresser permitiu abrir a caixa-preta do Estado, para destrinchar as lógicas de funcionamento e organização da máquina pública, muitas vezes ignoradas nas análises estritamente acadêmicas.

Bresser-Pereira ressaltou, em seus textos-depoimentos como reformador, as condições de sucesso da reforma gerencial, entre elas o fato de a reforma proposta ter um desenho claro, nascido de uma avaliação precisa.<sup>11</sup> Enfatizou a estratégia adotada de submeter ao Congresso uma proposta clara, em vez de apenas pedir “um cheque em branco” pela desconstitucionalização dos temas referentes à organização da administração pública. Tão importante talvez tenha sido o foco dado às propostas, em torno da reforma do aparelho do Estado, sem cair no risco de vários países latino-americanos que quiseram abranger, num só movimento, todos os aspectos referentes à reforma mais ampla do Estado e da governabilidade.

### Uma visão abrangente da macroestrutura

Abrir a caixa-preta do Estado traz sempre o risco da fragmentação excessiva – assim eram as análises anteriores em torno da estrutura ou do

---

<sup>10</sup> Bresser-Pereira, 1996:8.

<sup>11</sup> Bresser-Pereira, 1999:13-16.

aparelho do Estado: descrições jurídicas sobre os diversos formatos organizacionais (autarquias, fundações, empresas públicas, administração direta), sem uma visão estratégica de conjunto. Bresser-Pereira estabeleceu uma visão abrangente da macroestrutura, sintetizada num único esquema (ver figura), em torno de quatro setores do Estado, três formas de propriedade e duas formas de administração.

### MACROESTRUTURA DO ESTADO

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO-ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, PRESIDÊNCIA, CÚPULA DOS MINISTÉRIOS, FORÇAS ARMADAS	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS CONTROLE, FISCALIZAÇÃO, SUBSÍDIOS, SEGURIDADE	○				○
ATIVIDADES NÃO-EXCLUSIVAS UNIVERSIDADES, HOSPITAIS, CENTROS DE PESQUISA, MUSEUS	PUBLICIZAÇÃO →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO EMPRESAS ESTATAIS	→ PRIVATIZAÇÃO		○		○

FONTE: MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO, 1995.

Esse quadro, incluído no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado,<sup>12</sup> é hoje mundialmente conhecido, nos fóruns voltados à reforma do Estado. Foi inspirado na experiência internacional de reformas das décadas de 1980 e 90, ao separar a formulação de políticas da provisão de serviços públicos, e ao identificar duas formas de administração, burocrática e gerencial. Mas inovou, definindo e ampliando o conceito de núcleo estratégico do Estado, separando atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado, e definindo com precisão um setor de propriedade pública não-estatal. Cunhou o termo “publicização”, que discutiremos a seguir. Ofereceu uma

<sup>12</sup> Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

visão abrangente da estrutura do setor público, até então inexistente. A clareza da análise fundamentou a pertinência da macroproposta de reforma institucional contida no Plano Diretor.

A identificação das atividades não-exclusivas do Estado (onde não há poder de Estado implicado) tem profundas inspirações e implicações políticas. Bresser-Pereira definiu-as como “necessariamente públicas” – por estarem vinculadas a direitos fundamentais (saúde, educação, cultura), ou gerarem externalidades que não devem ser apropriadas privadamente (pesquisa, tecnologia) –, não podendo, portanto, ser privatizadas. Defendeu o financiamento pelo Estado dessas atividades. Mas propôs a elas um estatuto jurídico não-estatal e maior autonomia de gestão, como forma de proverem melhores serviços; articulou autonomia e responsabilização, propondo a celebração de contratos de gestão entre tais entidades e o núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação das políticas públicas.

Essa visão ampla da macroestrutura é genuinamente bresseriana; tomando emprestada a figura das agências executivas da experiência internacional, cria novos conceitos e formula, a um só tempo, um diagnóstico abrangente e um guia para a ação. A estratégia da publicização e a distinção entre “Estado enquanto pessoal” (referido às atividades fundamentais do núcleo estratégico e do setor de atividades exclusivas do Estado) e “Estado enquanto orçamento” (abrangendo as atividades não-exclusivas) traduzem concretamente uma visão do Estado comprometido com o bem-estar dos cidadãos, distinta das propostas neoliberais de Estado mínimo.<sup>13</sup> Bresser-Pereira renova seu compromisso socialdemocrático (ou social-liberal, para insistir em seu caráter não-burocrático), ao buscar formas de tornar o Estado mais efetivo, reconhecendo que, no final do século XX, isso implica apostar na competição administrada e nos quase-mercados.

---

<sup>13</sup> Bresser-Pereira, 1997b.

## Publicização: rompendo a rigidez ideológica

O debate acadêmico e as iniciativas governamentais limitaram-se, desde os anos 1980, a defender posições antagônicas – entre a estatização e a privatização. Bresser-Pereira rompe a dicotomia, apresentando o conceito e a proposta de publicização aplicada às organizações públicas.

Apesar de a literatura já haver destacado, há várias décadas, as distinções necessárias entre o público e o estatal, a partir dos trabalhos de Hannah Arendt, essa visão não havia sido aplicada à organização e funcionamento do aparelho do Estado. Bresser-Pereira funda uma alternativa concreta, ao trazer, para a esfera da política pública voltada à gestão, a noção do público não-estatal, propondo a estratégia de publicização de organizações até então estatais, bem como o surgimento de novas organizações sob o novo estatuto jurídico – as organizações sociais.

Talvez inspiradas num dos maiores filósofos do direito, Norberto Bobbio, tais idéias enfrentaram a incompreensão da maior parte de nossos juristas administrativistas, acostumados à dicotomia entre o público (reduzido ao estatal) e o privado. Boa parte dos intelectuais de esquerda demonstrou a mesma dificuldade, apesar das análises consagradas sobre a privatização do Estado por meio de anéis burocráticos ou seu caráter autoritário. E burocratas por convicção talvez tenham receado perder espaços de poder.

Por outro lado, aqueles preocupados em não perder o controle sobre o gasto público, e interessados em cortar despesas públicas, não viram na proposta garantias nessa direção – nem deveriam ver, uma vez que a proposta de publicização reafirmava, insistentemente, o compromisso do Estado em manter o financiamento às entidades dela resultantes.

Assim, quatro formas de pensamento bastante difundidas na cultura político-administrativa brasileira – legalista, de esquerda, burocrática e fiscalista – não compreenderam uma das maiores contribuições de Bresser-Pereira à reforma da gestão; para uns, ousada demais; para outros, uma privatização disfarçada; e, ainda, para o último grupo, aquém do desejado.

O debate entre administrativistas elegeu a lei de licitações como seu principal escudo, alegando ser necessário licitar entidades para absorver as

atividades até então prestadas pelo Estado. O assunto é realmente polêmico, mas deve-se considerar sua natureza específica; não estamos diante de um mercado concorrencial, mas de quase-mercados onde a competição deve necessariamente ser administrada. As relações entre o núcleo estratégico e as entidades surgidas da publicização, na proposta de Bresser, não são relações de comprador-fornecedor de bens ou serviços, mas articuladas em torno de resultados e sujeitas ao controle social.

### **Novas formas de controle: as limitações do controle burocrático, da democracia direta, do controle exclusivo pelo mercado**

No artigo "A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle",<sup>14</sup> Bresser-Pereira distinguiu e conceituou várias formas de controle, combinando uma visão histórica ao diálogo lógico-dedutivo com escolas e correntes de pensamento. Estabeleceu o que denominou "lógica do leque de controles", discutindo a pertinência das várias formas de controle ante as formações sociais e os graus de intervenção do Estado. Mais uma vez, ao fazê-lo, contribuiu para a análise e para a ação.

Dialogando com as mais diversas áreas do conhecimento e escolas de pensamento, Bresser desmistifica a democracia direta e o mandato imperativo, recorrendo a Bobbio, apontando as limitações daquela e o caráter autoritário deste. Rejeita também o dogmatismo da escola da escolha racional, para a qual o mercado político é apenas mais uma forma de mercado, e o pensamento neoclássico, com sua preferência simplificadora pelo controle por intermédio do mercado. E indica uma contradição intrínseca na forma de controle ideal de tipo racional-legal, mostrando de que maneira as condições atuais empurram a maior racionalidade para graus ampliados de autonomia, o que choca com o conceito de legalidade burocrática, na medida em que esta última busca predefinir rigidamente nas leis os objetivos e os meios para atingi-los.

---

<sup>14</sup> Bresser-Pereira, 1997b.

Ao fazê-lo, o autor elege o que considera as formas mais adequadas de controle para o mundo de hoje, combinando de maneira singular os imperativos da democracia e da eficiência. Num mundo em rápida transformação, a busca da eficiência é mais garantida mediante controle de resultados, em substituição ao controle tradicional de procedimentos. E, em sociedades cada vez mais democráticas, os espaços à participação e ao controle social são mais efetivos do que os controles exclusivamente internos à burocracia.

Voltando-se especificamente às formas de controle mais adequadas em face das organizações públicas não-estatais, Bresser-Pereira propõe uma adoção cumulativa de três tipos de controle: o controle social direto (mediante conselhos de administração), o controle de desempenho e resultados (mediante contratos de gestão), o controle pela competição administrada (mediante quase-mercados). Isso representa uma grande inovação na forma de conceber os controles na gestão pública, tradicionalmente tendentes a impor regulamentações detalhadas e extensas, na medida em que reconhecem apenas uma forma de controle – de tipo burocrático –, enquanto Bresser-Pereira explora a “lógica do leque de controles”.

O alcance dessa contribuição requer tempo, pois implica uma profunda mudança de mentalidade no setor público, além de apostar na evolução da sociedade como um todo em direção ao controle social. Aqui, o otimismo do autor é enriquecido por sua própria contribuição: tais mudanças serão longas, mas favorecidas pela elaboração conceitual de Bresser-Pereira sobre as diversas formas de controle.

O autor inova também na maneira de combinar diversas formas de controle que vêm sendo experimentadas na experiência internacional, ao dar ênfase simultânea à democracia e à eficiência.

### **Cidadãos, usuários e consumidores: uma reforma do Estado para a cidadania**

Enquanto boa parte da crítica se apegou à alegada contraposição entre cidadãos e consumidores, Bresser-Pereira desfazia a aparente oposição, res-

saltando a tendência atual ao aumento combinado da competição e da solidariedade, reafirmando o objetivo maior de realizar uma reforma do Estado para a cidadania.<sup>15</sup>

Boa parte da polêmica poderia ter sido esclarecida com o artigo de Henry Mintzberg, que defendeu o direito do cidadão a ser tratado como cliente pelo Estado, assim como o consumidor conquistou o direito de ser tratado como cliente pelas empresas.<sup>16</sup> Mintzberg expressava assim uma visão crítica sobre a postura de empresas e do Estado de subjugar seu público-alvo. Críticos da reforma gerencial, no entanto, fizeram do tema uma bandeira, ao enxergar no tratamento como “cliente” uma expropriação dos direitos do cidadão. Para Bresser-Pereira, a reforma gerencial do Estado visa torná-lo ao mesmo tempo eficiente, eficaz e efetivo nas respostas às demandas dos cidadãos. E estende os direitos da cidadania, no último quartel do século XX, além dos civis, políticos e sociais, aos direitos republicanos.

Em vários trabalhos, Bresser-Pereira destacou as especificidades do setor público, advogando a adoção de inovações surgidas no campo da gestão empresarial, desde que adaptadas àquelas especificidades. Dedicou um artigo a discutir o interesse na adoção das técnicas da qualidade total, por enfatizarem vários outros parâmetros para a boa gestão, além do simples parâmetro do lucro; ainda assim, sempre insistiu no rebalanceamento dos parâmetros, para a gestão pela qualidade em organizações públicas, propondo um maior peso para os indicadores referentes à satisfação do usuário.<sup>17</sup>

Mas a concepção da reforma gerencial bresseriana não é apenas um conjunto de técnicas e instrumentos de gestão. É fundamentalmente uma visão nova do Estado, da sociedade, e da relação entre ambos. Uma rela-

---

<sup>15</sup> Bresser-Pereira, 1998b.

<sup>16</sup> Mintzberg, 1998. No mesmo artigo, Mintzberg defende a superioridade de “organizações sem proprietários” ou cooperativas na prestação de serviços ao cidadão-cliente, quando comparadas às organizações estatais ou privadas.

<sup>17</sup> Bresser-Pereira, 1999.

ção pautada pelas mudanças em curso, necessariamente dinâmica e às vezes aparentemente contraditória, numa visão dialética talvez pouco compreendida por seus críticos. Não há lugar para antagonismos simples – entre cidadãos e usuários, por exemplo, ou entre direitos individuais e ação coletiva:

A reforma do Estado nos anos 90 é uma reforma que pressupõe cidadãos e para eles está voltada. Cidadãos menos protegidos ou tutelados pelo Estado, porém mais livres, na medida em que o Estado que reduz sua face paternalista torna-se ele próprio competitivo, e, assim, requer cidadãos mais maduros politicamente. Cidadãos talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais, mas também mais solidários, embora isto possa parecer contraditório, porque mais aptos à ação coletiva e portanto mais dispostos a se organizar em instituições de interesse público ou de proteção de interesses diretos do próprio grupo. Esta reforma em curso, da forma que a vejo, não parte da premissa burocrática de um Estado isolado da sociedade, agindo somente de acordo com a técnica de seus quadros burocráticos, nem da premissa neoliberal de um Estado também sem sociedade, em que indivíduos isolados tomam decisões no mercado econômico e no mercado político. Por isso ela exige participação ativa dos cidadãos; por isso o novo Estado que está surgindo não será indiferente ou superior à sociedade, pelo contrário, estará institucionalizando mecanismos que permitam uma participação cada vez maior dos cidadãos, uma democracia cada vez mais direta; por isso as reformulações em curso são também uma expressão de redefinições no campo da própria cidadania, que vem alargando o seu escopo, constituindo sujeitos sociais mais cientes de seus direitos e deveres em uma sociedade democrática em que competição e solidariedade continuarão a se complementar e se contradizer.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Bresser-Pereira, 1997b:53.

## Bresser e a burocracia 1: administração burocrática como fenômeno histórico

É vasta a produção intelectual de Bresser-Pereira sobre a burocracia e o fenômeno burocrático, desde seus escritos no começo dos anos 1970.<sup>19</sup> Vamos aqui destacar apenas algumas de suas contribuições à análise da administração pública burocrática e sua necessária superação.

Parece-nos que Bresser-Pereira questionou o tipo de dominação racional-legal, ou a administração burocrática, como forma abstrata e superior de dominação, afirmando ser a administração burocrática uma forma historicamente datada – compatível com o Estado liberal autoritário do século XIX, mas ultrapassada em face do Estado social-liberal e da extensão da democracia no século XX. Para Bresser, “a administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário”.<sup>20</sup>

Ao considerar o caráter histórico da administração burocrática, estão dadas as condições de sua superação. Esse ponto é bastante polêmico, pois, para muitos cientistas sociais contemporâneos, a administração burocrática é inerente ao Estado nacional, e são as normas gerais e universais, geradas no âmbito da dominação racional-legal, que garantem a defesa do interesse público. O caráter histórico ou lógico-abstrato da administração burocrática constitui um dos pontos críticos do pensamento de Bresser-Pereira.

## Bresser e a burocracia 2: o caráter autoritário do insulamento burocrático

Bresser-Pereira refutou ainda outra tese bastante em voga entre cientistas políticos: a do necessário insulamento burocrático, que deveria isolar as organizações públicas das influências políticas. Refutou-a por seu caráter antidemocrático, mas também pela visão idealizada implícita em tal tese, de que é possível separar política e administração, ou de que existe o tipo ideal de burocrata puramente técnico.

---

<sup>19</sup> Bresser-Pereira, 1972.

<sup>20</sup> Bresser-Pereira, 1998a. A citação é de Petrucci e Schwarz (1999:24).

Na verdade, Bresser-Pereira mostra como as duas visões se alimentam: admitir o burocrata-técnico-neutro leva a atribuir a ele, monopolisticamente, a defesa do interesse público e da racionalidade, que seriam continuamente ameaçados pelos políticos; esta visão é extremamente autoritária, ao negar a essência da democracia.

Recorre ao conceito de “autonomia imersa” ou inserida de Peter Evans, para advogar por uma burocracia que seja, ao mesmo tempo, autônoma e imersa na sociedade.

### Bresser e a burocracia 3: rent seeking e virtudes republicanas

Em toda a obra de Bresser-Pereira, podemos constatar sua postura crítica quanto às correntes da escolha racional e dos neoclássicos. Bresser refuta a afirmação de que todo indivíduo age no mercado político à semelhança de sua atuação no mercado econômico – maximizando interesses individuais. Mas aceita e incorpora parcialmente as teses do *rent seeking*, quando aponta os riscos de a burocracia agir em seu próprio interesse.<sup>21</sup> Invoca os direitos republicanos, que ganham expressão no último quartel do século XX, como o direito dos cidadãos a que o patrimônio e os recursos públicos não sejam apropriados por interesses corporativos ou particularistas. Ao mesmo tempo,

---

<sup>21</sup> Para Bresser, a burocracia expandida no século XX não apenas não se mostrou eficaz para proteger os direitos republicanos, como passou ela mesma a praticar o *rent seeking*, com maior distorção nos países em desenvolvimento: “Se, nos países desenvolvidos, os direitos individuais (civis e políticos) e direitos sociais estavam razoavelmente protegidos, os direitos públicos não estavam: a *res publica* continuava exposta a todo tipo de ameaças. É certo que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurava para si benefícios especiais muito maiores do que está disposta a reconhecer; os funcionários públicos eram muitas vezes ineficientes no trabalho, ou simplesmente não trabalhavam – quando ocorre excesso de quadros –, mas se mantinham protegidos por leis ou costumes que lhes garantem a estabilidade no emprego. Nos países em desenvolvimento – nos quais emergiu, neste século, um Estado desenvolvimentista em vez de um Estado de bem-estar social – a situação era muito pior: os direitos individuais e sociais continuavam quase sempre sem proteção; o nepotismo e a corrupção conviviam com a burocracia, que era beneficiária de privilégios e convivía com excesso de quadros” (Bresser-Pereira, 1998a:29).

insta altos administradores públicos a praticar os valores republicanos, como requisito complementar à lei e aos sistemas de incentivos e punições.<sup>22</sup>

A combinação dos dois argumentos – risco de *rent seeking* pela burocracia, exortação às suas virtudes cívicas e republicanas – estaria denotando contradições no pensamento bresseriano? Ou é mais uma prova de sua argumentação complexa, abrangente e pragmática? Pendemos para a segunda possibilidade, que pode ser ainda expressa por sua afirmação de que é necessário substituir a desconfiança generalizada nos administradores públicos, característica da administração burocrática, por um grau de confiança ainda que limitado, combinado com novas formas de responsabilização, inerente à administração gerencial.

### Uma contribuição definitiva

Bresser-Pereira é o intelectual e o homem público responsável por elevar o tema da gestão à agenda das políticas públicas. Antes dele, gestão pública era um capítulo da administração. Com ele, gestão pública dialoga com ciência política, economia, filosofia do direito, ética. Sua análise é histórica, e de alcance universal. Combina capacidade analítica com guias claros para a ação, caracterizando-se como estrategista da gestão pública.

---

<sup>22</sup> “Há um novo institucionalismo que crê – como criam o liberalismo clássico e o direito administrativo burocrático – que o que é necessário para governar é apenas um sistema institucional de incentivos capaz. A crença nas potencialidades miraculosas da lei e das diversas formas de auditoria – ou de ‘responsabilização horizontal’ – é semelhante no novo institucionalismo e no liberalismo clássico. Ambos compartilham sua crença em um serviço público independente e neutro que aplique a lei, embora com diferentes argumentos. Os pensadores liberais clássicos acreditavam na lei porque o principal desafio com que se defrontavam era o de estabelecer o império da lei. Os novos institucionalistas acreditam nas instituições porque pensam que através dessas é possível estabelecer o necessário sistema de incentivos e de punições. O republicanismo moderno parte do pressuposto do império da lei ou do estado de direito, e sabe quão importantes são as instituições e os sistemas de incentivos, mas também sabe quais são seus limites. E, por esta razão, conta com políticos e funcionários dotados de valores cívicos, que estão comprometidos para com o interesse público. Ao fazer assim, o republicanismo não está sendo utópico, mas simplesmente reconhecendo que, nas democracias modernas, os eleitores exigem políticos e servidores públicos de alto escalão dotados de virtudes republicanas” (Bresser-Pereira, 2001:17-18).

Suas estratégias declaradas, como ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, foram o bom senso, prudência, argúcia, clareza, coragem e determinação para atacar diretamente o problema, franqueza, abertura à crítica, coragem de assumir risco. Sua estratégia implícita foi a de ser um grande professor, formando uma equipe que pôde aprender ao testemunhar todas aquelas estratégias.

Este tipo particular de intelectual, que ignora deliberadamente as fronteiras disciplinares, e que elabora ao mesmo tempo conceitos e estratégias, buscando incansavelmente soluções para o país, fez da aridez do tema “gestão pública” um campo fértil para a democracia, combinando autonomia e responsabilização para os dirigentes e administradores públicos.

Defensores das trincheiras disciplinares tendem a estranhá-lo; intelectuais que prezam acima de tudo sua distância em relação aos governos tendem a manter-se longe dele; autoritários de todos os matizes e burocratas encastelados tendem a criticá-lo. Bresser-Pereira dialoga com todos, exercendo o debate e a persuasão, por vezes generoso em excesso. Também aí, na postura, sua contribuição à gestão pública é fundamental.

### Referências bibliográficas

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Emergência da tecnoburocracia. In: \_\_\_\_\_. *Tecnoburocracia e contestação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1972.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

\_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

\_\_\_\_\_. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997a. Texto apresentado à Assembléia Geral Resumida das Nações Unidas, Nova York, abr. 1996, e ao Seminário sobre a Reforma do Estado na América Latina e Caribe, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e organizado pelo Ministério da Administração Federal e Re-

forma do Estado, Brasília, 16-17 maio 1996. Publicado como *Texto para Discussão Enap*, n. 9, 1996, 2001.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 1, 1997b. Publicado posteriormente in: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n. 45, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998a. Texto apresentado ao Congresso da Associação Internacional de Ciência Política (IPSA), Seul, ago. 1997. Posteriormente publicado com algumas alterações in: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: UnB/Enap, 1999. p. 17-62.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34; Brasília: Enap, 1998b.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Enap, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Enap, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

MARTINS, Luciano. *A intelligentsia em situação de mudança de referentes (da construção da nação à crise do Estado-nação)*. In: BETHELL, Leslie (Org.). *Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 305-322.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, nov. 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em set. 1995.

MINTZBERG, Henry. Administrando governos, governando administrações. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 151-165, out./dez. 1998. Originalmente publicado in: *Harvard Business Review*, 1996.

PACHECO, Regina Silvia. Proposta de reforma do aparelho do Estado no Brasil: novas idéias estão no lugar. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: UnB/Enap, 1999. p. 97-122.

PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: UnB, 1999.