

O ESTADO EM BRESSER: ANTES E DEPOIS DA REFORMA, HOJE E AMANHÃ

THE STATE IN BRESSER: BEFORE AND AFTER THE REFORM, TODAY AND TOMORROW

EL ESTADO EN BRESSER: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA, HOY Y MAÑANA

MARCELO FONTES VASCONCELOS

Mestre em Administração pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pesquisador Doutorando (CAPES) em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS. ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0000-2140-8361>.

E-mail: marcelovasconcelos.prof@gmail.com

ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL

Doutora em Gestão Pública e Políticas Urbanas pela Université Paris-Est Créteil e Mestra em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professora da Universidade Salvador (UNIFACS). ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-7009-4335>. E-mail: elvia@ufba.br

WERUSKA SILVA DO ROSÁRIO

Mestra em Administração pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pesquisadora Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-3931-1524>. E-mail: weruska.rosario@gmail.com

RESUMO

Esse estudo visa discutir o conceito de Estado a partir do entendimento da visão passada e da visão presente de Luiz Carlos Bresser-Pereira, figura importante do cenário e da história política brasileira, autor e condutor da Reforma do Estado brasileiro dos anos 1990. Trouxemos contrapontos e consonâncias de autores com escritos destacados, tanto na época da Reforma, quanto nos anos seguintes e em anos mais atuais. Cruzamos registros de Bresser-Pereira publicados entre 1998 e 2004, com obras publicadas mais recentemente, entre 2016 e 2022, destacando



mudanças no pensamento de Bresser-Pereira ao longo desses períodos. Esses resgates passam pelo Estado Liberal, revivem o Estado Burocrático, atravessam a Reforma Gerencial e chegam no que Bresser-Pereira propõem como caminho para os dias atuais. Como conclusão, buscamos entender se seus pensamentos mais recentes apontam para novas soluções ou se as diretrizes dos anos 1990 continuam plenas.

Palavras-chave: Estado; Bresser-Pereira, Reforma do Estado, Gestão Pública.

ABSTRACT

This study aims to discuss the concept of State from the understanding of the past vision and the present vision of Luiz Carlos Bresser-Pereira, an important figure in the Brazilian political scenario and history, author and leader of the reform of the Brazilian State in the 1990s. We brought counterpoints and consonances of authors with outstanding writings, both at the time of the Reformation, as well as in subsequent and more current years. We cross-referenced records by Bresser-Pereira published between 1998 and 2004, with works published more recently, between 2016 and 2022, highlighting changes in Bresser-Pereira's thinking throughout these periods. These rescues pass through the Liberal State, revive the Bureaucratic State, go through the Management Reform and arrive at what Bresser-Pereira propose as the path to the present day. In conclusion, we seek to understand whether your most recent thoughts point to new solutions or whether the guidelines from the 1990s remain in place.

Keywords: State; Bresser-Pereira; State Reform; Public Management.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo discutir el concepto de Estado a partir de la comprensión de la visión pasada y la visión presente de Luiz Carlos Bresser-Pereira, figura importante del escenario político y de la historia brasileña, autor y líder de la reforma del Estado brasileño en el Década de 1990. Trajimos contrapuntos y consonancias de autores con escritos destacados, tanto en la época de la Reforma, como en años posteriores y más recientes. Cruzamos registros de Bresser-Pereira publicados entre 1998 y 2004, con trabajos publicados más recientemente, entre 2016 y 2022, destacando cambios en el pensamiento de Bresser-Pereira a lo largo de estos períodos. Estos rescates pasan por el Estado Liberal, reviven el Estado Burocrático, pasan por la Reforma Gerencial y llegan a lo que Bresser-Pereira propone como camino hasta el día de hoy. En conclusión, queremos entender si sus pensamientos más recientes apuntan a nuevas soluciones o si las directrices de los años 90 siguen vigentes.

Palabras-clave: Estado; Bresser-Pereira; Reforma del Estado; Gestión Pública.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de Estado ainda se põe difuso no entendimento popular, inclusive em algumas percepções acadêmicas quando essas, por exemplo, não têm o Estado



como foco do estudo, mas, ocasionalmente, o tem margeando o objeto estudado, momento em que, por vezes, é tratado por meio de conceitos imprecisos. Por isso, entendemos ser de extrema importância contribuir com reflexões constantes, acerca do que foi, do que é, e do que viria a ser a concepção de Estado. Essa necessidade se põe ainda mais na medida em que é o Estado alvo de evoluções, revoluções, reformas e revisões de tempos em tempos ao longo da história da sociedade mundial.

O panorama atual sugere que governos por todo o mundo estão demonstrando, para além de suas narrativas, que não estão abrindo mão de atuações diretas do Estado nos mecanismos sociais e de mercado em seus respectivos países. Governos de correntes ideológicas mais à direita ou mais à esquerda pelo mundo têm alcançado formatos de Estado em um tamanho maior ou menor, mas a ideia de Estado mínimo, tal qual o liberalismo originalmente defendido por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* [1776]/(2017), em que o Estado só deveria cuidar do direito das propriedades e dos contratos, tem sido mais difícil encontrar, salvo por narrativas superficiais.

Segundo Bresser-Pereira (2009), a alternativa ultraliberal, inclusive proposta (e não adotada) pelos países ricos, não demonstrou resultados. É possível, em curtas pesquisas, encontrar participações do Estado para além do que seria um Estado mínimo, tanto em países de regimes mais simpáticos ao neoliberalismo, como em países mais voltados ao social. É possível, em rápidas pesquisas, encontrar correntes ideológicas que pregam o ajuste dessa participação estatal de maneira estratégica, em complemento ao mercado, sem que essas duas instituições venham a colidir.

Esse estudo visa contribuir com esse debate de maneira a entender a visão atual de um dos intelectuais brasileiros, traçando um paralelo com a sua própria visão da época em que ele próprio reformou o Estado brasileiro. Luiz Carlos Bresser-Pereira é Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas, foi Ministro da Fazenda do Governo Sarney em 1987, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado e Ministro da Ciência e Tecnologia, esses dois últimos no governo Fernando Henrique Cardoso, ao longo da segunda metade da década de 1990, quando desenvolveu, trabalhou pela aprovação e implantou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro em 1995.

O objetivo central deste estudo é ter a condição de concluir se o pensamento de Bresser-Pereira a respeito do Estado, tempos depois, sugere algum ruído, se demonstra consonância, ou se revela algum caminho novo a ser seguido, expondo



uma clara evolução das suas leituras. Como outros objetivos trazemos o enriquecimento do debate acerca da Reforma do Estado dos anos 1990 e o amadurecimento do conceito de Estado, com seus objetivos históricos suas e perspectivas futuras. Visamos, ainda, contribuir, de forma direta e indireta, com os estudos e abordagens que envolvam a temática da administração pública em seu cerne, ou que a tenham como satélite da discussão proposta. É possível também esperar o aproveitamento deste estudo por parte de leitores sem objetivos estritamente acadêmicos, agregando valor à discussão social não-acadêmica, uma vez ter a construção desse estudo carregado a preocupação por uma abordagem que viabilizasse tal acesso.

O artigo está organizado em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. Na próxima seção traremos as ideias centrais de três obras de Bresser-Pereira: *A Reforma do Estado dos Anos 90, Lógica e Mecanismos de Controle* (1998), *Reflexões Sobre a Reforma Gerencial de 1995* (1999) e *Construindo o Estado Republicano, Democracia e Reforma da Gestão Pública* (2009), originariamente publicado em 2004 pela Universidade de Oxford. Na seção subsequente vamos explorar suas reflexões mais recentes nos artigos *Estado, Estado-Nação e Formas de Intermediação Social* (2016), *Reforma Gerencial e Legitimação do Estado Social* (2017), no livro *Em Busca do Desenvolvimento Perdido: um Projeto Novo-Desenvolvimentista para o Brasil* (2018) e no artigo *Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista* (2022). Por fim, serão apresentadas as conclusões.

Nas seções citadas acima também traremos dissonâncias apresentadas por alguns autores acerca de Bresser-Pereira e da Reforma do Estado, por meio de publicações destacadas entre os anos de 1998 e 2004, período contemporâneo à Reforma e entre os anos de 2016 e 2022, trazendo luz a críticas mais recentes. Quando elencamos contrapontos não queremos invalidar o legado da reforma, muito menos as contribuições deixadas por Bresser-Pereira, que sem dúvida consiste numa figura pública de página destaque na história política do país. Consideramos, apenas, que o próprio já traz uma narrativa positiva do seu trabalho. As críticas visam dar clareza aos pontos que podem ser considerados negativos, entregando-nos narrativas não menos verdadeiras que as versões de Bresser-Pereira sobre seu legado. Como conclusão, buscamos entender se seus pensamentos recentes apontam para outro caminho, ou se as diretrizes do final dos anos 90 continuam plenas.



2 REFORMA DO ESTADO – O ANTES E O DEPOIS

Esta seção traz a visão que Bresser-Pereira apresentava da Reforma do Estado brasileiro à época em que a propôs e a implantou. Entendemos que uma reforma como essa revela o entendimento de Estado carregado pelo idealizador. Logo, o objetivo desta seção é entender, por meio dos pilares da Reforma, dos seus desdobramentos e da crítica que a mesma recebeu, qual era o entendimento defendido até ali por Bresser-Pereira do que deveria ser, e de como deveria ser, o Estado brasileiro.

O Brasil passou pela reforma burocrática trazida por Getúlio Vargas nos anos 1930. Essa reforma trouxe elementos importantes à estrutura do Estado, estrutura essa talhada na burocracia explicada por Max Weber em *O que é a Burocracia* [1922]/(2018). Quanto a isso Bresser-Pereira (2009, p. 23) traz parte desse resgate histórico:

A primeira reforma histórica da organização do Estado foi a reforma do serviço público, que representou a transição da administração patrimonial para a administração pública burocrática. Max Weber descreve classicamente a reforma do serviço público como envolvendo um serviço público profissional, procedimentos universais e legitimidade jurídica [...]. A reforma do serviço público ocorreu em diferentes períodos: na Europa, no século XIX; nos Estados Unidos, no início do século XX; e no Brasil, nos anos 1930.

Já nos anos 90 o Brasil passou pela Reforma do Estado de cunho gerencial e administrativo, trazida pelo próprio Bresser-Pereira no Governo FHC. A seguir apresentaremos a visão do que Bresser-Pereira entendia, à época, ter sido o seu trabalho e o resultado deste.

2.1 REFORMA DO ESTADO - POR BRESSER

Nos artigos explorados nessa seção, Bresser-Pereira detalha o “por quê” da necessidade dessa Reforma e em quais princípios ela se fundamentava. Aqui não iremos adentrar nos detalhes de aplicabilidade da Reforma, mas, sim, nos ideais de Bresser-Pereira ao concebê-la. São esses ideais que serão confrontados com o que o mesmo pensa tempos depois, bem como veremos expostas às análises de outros autores. No artigo *A Reforma do Estado dos anos 90, Lógica e Mecanismos de Controle*, Bresser-Pereira (1998, p. 49) o inicia traçando um breve diagnóstico:



Entre os anos 30 e os anos 60 deste século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Nesse período, e particularmente depois da segunda guerra mundial, assistimos a um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade. A partir dos anos 70, porém, face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação.

Aqui podemos notar que Bresser-Pereira credita ao Estado, a situação de prosperidade econômica e o aumento do padrão de vida experimentados pelas sociedades mundiais naquele período. Porém, também credita ao Estado, o desaquecimento econômico e social mundial de décadas depois, pontuando ter sido o Estado, em seu “crescimento distorcido”, junto ao processo de globalização, que provocou a redução do crescimento econômico e o aumento do desemprego e da inflação no mundo.

Tomando como exemplo o Brasil, que viveu a sua reforma burocrática nos anos 1930, reforma essa que traz a profissionalização e a presença forte do Estado nas questões sociais e de mercado, podemos entender que o liberalismo econômico, defensor do Estado mínimo, não respondia mais por uma capacidade de promover tal crescimento. Temos a crise da bolsa de Nova York em 1929, pontuando muito bem a inadequação da proposta liberal então dominante. Logo, quando o presidente Getúlio Vargas consolida o Estado como condutor das políticas de mercado e fomentador das políticas sociais, o Brasil responde positivamente ao que se chamou de política Nacional-Desenvolvimentista. Sobre tais fatores, Bresser-Pereira (1998, p. 52) reflete:

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado [...] o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático [...] reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento.

Com base nessas duas últimas falas de Bresser-Pereira, podemos entender que, segundo ele, foi um Estado atuante e protecionista que promoveu o desenvolvimento pós crise de 1929, principalmente nos países em desenvolvimento,

como no caso do Brasil. Esse modelo veio a declinar com a chegada do fenmeno da globalizaco, que estoura as fronteiras mercadológicas dos países, impondo a alta concorrência entre mercados e tornando políticas exclusivamente microeconmicas e protecionistas auto asfixiantes, além de explicitar a relevância negativa que a estrutura estatal distorcida e inchada estava apresentando. Contudo, Bresser-Pereira (1998, p. 50) não condena o Estado por esse declínio e ainda ratifica a importância do mesmo na direco do desenvolvimento de um país:

o Estado é fundamental para promover o desenvolvimento, como afirmam os pragmáticos de todas as orientações ideológicas, bem como uma maior justiça social, como deseja a esquerda, e não apenas necessário para garantir o direito de propriedade e os contratos - ou seja, a ordem -, como quer a nova direita neoliberal.

Em outro momento ele completa esse pensamento com a seguinte constataco: "Já que a causa fundamental da grande crise econmica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado  reconstruí-lo ao invés de destruí-lo" (Bresser-Pereira, 1998, p. 89). Essa reconstruo teria sido seu objetivo com a Reforma do Estado brasileiro. Bresser sempre demonstra o caminho da coalisão de classes rumo ao atingimento dos grandes objetivos almejados por uma nao. Foi o que ele buscou, e em 1999, concluiu ter obtido tal sucesso no que se refere a aprovao da Reforma e no que se refere as experiências públicas vividas por ele ao longo de sua trajetória até ali:

A aprovao pelo Congresso da emenda constitucional de reforma da administrao pública brasileira e o apoio da opinião pública e da alta burocracia aos principais dispositivos e políticas contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado constituem para mim uma história de sucesso (Bresser-Pereira, 1999, p. 23).

O cenário era de que o Estado Burocrático desenvolvesse tanto que a reforma se fez necessária para dar mais liberdade aos processos e retirar barreiras que promoviam disciplina e segurança, mas que também passaram a promover entraves, tornando aquele modelo incompatível. Objetivou-se, então, um Estado mais enxuto e de acordo com Bresser-Pereira (1998) "mais eficiente, que responda a quem, de fato, deve responder: ao cidadão. Logo, será um Estado que estará agindo em parceria

com a sociedade e de acordo com os seus anseios” (Bresser-Pereira, 1998, p. 89). Bresser-Pereira, então, continua:

Será um Estado menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição. Será um Estado que não utilizará burocratas estatais para executar os serviços sociais e científicos, mas contratará competitivamente organizações públicas não-estatais. Será o que propusemos chamar de um Estado Social-Liberal, em substituição ao Estado Social Burocrático do século vinte (Bresser-Pereira, 1998, p. 89).

Nota-se que em 1998 Bresser-Pereira tenta conciliar agendas, mas o próprio termo que ele propõe traz, ao final, por mais que a proposta sugira alguma preocupação social, o liberalismo assinando o batismo do termo. Tenta, é verdade, alargar o status democrático desse Estado, mas o termo foi posto, um Estado Social-Liberal. Já em 2004 Bresser afirma que “o objetivo dessa reforma é [...] de proteger os direitos civis e garantir os mercados e, portanto, liberal; de promover a justiça social e, portanto, social; de resistir à corrupção e ao *rent-seeking* e, portanto, republicano” (Bresser-Pereira, 2009, p. 14). Ou seja, assume a demanda liberal da Reforma e, inclusive, consegue êxito nessa agenda, mas o país continuou vulnerável nas questões sociais, jamais ofereceu resistência à corrupção e a prática rentista continuou e continua assolando o país. Então, apenas um dos objetivos fora prontamente alcançado. Em diversos momentos o autor se posiciona fazendo comparações entre os extremos de cada lado ideológico, como no recorte abaixo:

O desenho da reforma expressa minha insistente crítica às duas ideologias opostas que dominaram por muito tempo a cena brasileira: de um lado, as antigas ideias estatistas; de outro, o credo conservador ultraliberal importado de países desenvolvidos que pregavam, mas não praticavam, esse ultraliberalismo (Bresser-Pereira, 2009, p. 238).

Talvez o que devemos analisar não passe por aplicar exemplos extremos à realidade proposta, talvez passe por observarmos para qual dos dois lados ideológicos a Reforma e seus efeitos se inclinaram mais, mesmo sob a tentativa de se justificar ao centro. Seria, segundo ele, um cenário em que o paternalismo perderia força, a competição e a liberdade ganhariam vez, mas o cidadão seria o eixo dessa máquina e, ao perceber-se com mais autonomia do que regras, tanto ele quanto o funcionalismo público sentiriam o aumento da responsabilidade e cresceriam em emancipação, conforme reflexão:

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 (Bresser-Pereira, 1998, p. 90).

Em 2004, quando defende a Reforma do Estado em seu livro *Construindo o Estado Republicano, Democracia e Reforma da Gestão Pública*, Bresser-Pereira delimita claramente as fronteiras de atuação do Estado na direção do mercado. Traz um conceito que parece primar pela preocupação do mercado em não ter o Estado como concorrente e sim como defensor de regras, garantidor de direitos de propriedade e contratos. Tal conceito exhibe um objetivo aparentemente claro: o de deixar o mercado livre, como se pode ver a seguir.

O estado de direito e uma nítida separação entre Estado e mercado são essenciais ao capitalismo. As atividades empresariais necessitam de instituições que garantam o estado de direito, ou os direitos de propriedade e os contratos. Os empresários só investem se puderem contar com mercados regulamentados e um ambiente político previsível, de forma a que seus lucros dependam principalmente das vantagens competitivas que obtiverem (Bresser-Pereira, 2009, p. 198).

Aqui é até possível imaginar, metaforicamente, um porta-voz do mercado entregando a posição do setor ao governo do seu país. Dá pra enxergar o desejo, as preocupações e as condições para efetivação de contrapartida dos empresários, o que caracterizaria uma tendência liberal. Apesar disso, nesse mesmo livro, Bresser-Pereira (2009, p. 98) afirma de maneira categórica que “nem o Estado desenvolvimentista nem o Estado mínimo ultraliberal fazem mais sentido”.

2.2 REFORMA DO ESTADO - PELA CRÍTICA

Para esta subseção pesquisamos algumas das principais contribuições que elencaram à época contrapontos à Reforma. Affonso (2000), por exemplo, define como “liberalizante” o caráter da Reforma e traça um perfil das principais direções apontadas a partir do Governo Collor até o Governo Fernando Henrique Cardoso em que Bresser-Pereira exerce um dos papéis centrais:

A emergência com Collor e a consolidação com FHC das reformas liberalizantes possuem, grosso modo, as seguintes características: a abertura externa da economia; a desregulação (acentuada no mercado financeiro); privatização de empresas estatais federais e, mais recentemente, de empresas e bancos estaduais; e as sucessivas tentativas de reduzir as “Redes de Proteção Social”, notadamente na área trabalhista e da Previdência (Affonso, 2000, p. 138).



Rui Affonso chama a desarticulao da herança burocrática que o Estado carregava de “desestruturaco” e, em outro momento, ele volta a caracterizar o viés da Reforma como liberalizante, “a desestruturaco nos anos 90, através das reformas liberalizantes, comprometer alguns dos pilares sobre os quais se assentava a pactuaco federativa” (Affonso, 2000, p. 137).

Em outra passagem, Rui Affonso reafirma a fragilidade do lado social da Reforma, trazendo  tona o que seriam os verdadeiros interesses por trs desse vazio, destacando que a “dificuldade de estruturar um novo pacto federativo, sobre uma base social mais ampla, reside, de um lado, na defesa do status quo por parte dos setores sociais privilegiados e, de outro lado, nas extremas disparidades regionais do país” (Affonso, 2000, p. 149).

Outro autor, Frederico Lustosa da Costa, trouxe algumas consideraes quanto aos efeitos e características da Reforma e chega a citar quais seriam as origens dos interesses que estariam a ancorar a essência daquelas mudanças afirmando que “a agenda está posta pelos organismos internacionais e pelo governo federal e exclui alguns temas que precisam ser discutidos em profundidade” (Costa, 2000, p. 267), e continua ao sugerir que a Reforma fosse pensada de maneira mais ampla e não apenas com foco em eficiência gerencial e melhoria dos serviços públicos por meio de enxugamento de despesas e corte de estrutura:

Pensada a partir dessas premissas, a reforma do Estado pode contemplar outras estratégias além da racionalizao, entendida como o conjunto de medidas voltadas para o aumento da eficiência através de reduo de estruturas e cortes nos gastos públicos, e da desestatizao, compreendida como o elenco de mudanças decorrentes da privatizao de empresas e serviços públicos e da desregulamentao da vida econmica e social (Costa, 2000, p. 268).

Já Flávio da Cunha Rezende, afirma que a estratégia de reduo de gastos e tamanho governamental eram esforços ineficazes, pois com o passar do tempo o Estado voltava a avançar nessas questões. “A explicao  que dada a incapacidade de os mercados organizarem-se eficientemente para produzir os bens públicos, os governos tendem a permanecer se expandindo” (Rezende, 2000, p. 119).

3 O ESTADO - HOJE E AMANHÃ

Em primeiro lugar, nessa seção, trouxemos os escritos de Bresser-Pereira agora relativos a tempos atuais, depois contrapontos de cronologia próxima. A ideia é, a partir de agora, perceber como os pensamentos de Bresser-Pereira evoluíram do período em que comandou a Reforma do Estado brasileiro até os dias atuais, mas não só os dele, como as reflexões críticas que o circundam também.

3.1 O ESTADO - POR BRESSER

Começamos esta seção trazendo duas definições complementares de Bresser-Pereira (2022, p. 1) a respeito do papel do Estado:

Enquanto sistema constitucional-legal, o Estado é a instituição soberana, dotada de poder coercitivo, que define as normas da vida social de um estado-nação segundo os valores compartilhados e as relações de poder das classes e dos demais grupos sociais; enquanto aparelho ou administração pública, é a instituição organizacional à qual cabe tornar efetiva essa ordem constitucional legal e as respectivas políticas públicas. Nas sociedades capitalistas, para coordenar os setores competitivos da vida econômica, o Estado conta com uma segunda instituição, o mercado, por ele regulada.

Em diversas passagens de suas abordagens atuais podemos notar, como na citação anterior, que Bresser-Pereira deixa claro, como antes não deixava, a relação, o efeito e o papel regulatório que o Estado deve exercer perante o mercado. Além, é claro, de posicionar esse Estado na condição de instituição que representa os interesses de uma sociedade; o “Estado é a principal e mais abrangente instituição que a sociedade utiliza para definir e buscar o interesse público [...]. Listo cinco deles (segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio-ambiente)” (Bresser-Pereira, 2016, p. 5).

Bresser-Pereira não só lista os objetivos que uma sociedade espera que o seu Estado alcance, como desce ao âmbito singular e define o interesse do cidadão, mais especificamente, com uma definição que praticamente anula a ideia de Estado mínimo, ou Estado Liberal e passeia bem perto do conceito de Estado trabalhado por Max Weber em *A Política como Vocação* [1919]/(2021), haja vista a quantidade de áreas em que o Estado se põe a atuar na direção de atender aos anseios do “cidadão de Bresser-Pereira”:

O que o cidadão espera do Estado é que ele garanta seus direitos de cidadania ou, em outras palavras, que lhe dê segurança ou o proteja: contra o inimigo externo, contra a desordem interna, contra a violência do próprio Estado e de cidadãos e organizações poderosos, contra o governo autoritário, contra a desigualdade, contra a fome e a pobreza, em relação aos cuidados de saúde, na velhice e contra a captura do patrimônio público e do meio-ambiente (Bresser-Pereira, 2016, p. 6).

Mas a Reforma do Estado brasileiro fora pensada para um modelo de Estado batizado pelo próprio Bresser-Pereira como “Estado Social-Liberal”. Então, veremos que hoje Bresser-Pereira defende a teoria desenvolvimentista como modelo para os tempos atuais. Mais do que isso, coloca em lados opostos a ideologia liberal, frente a ideologia desenvolvimentista, essa que outrora caminhava junto ao Estado Burocrático:

Quando nós pensamos nas relações internacionais, nas guerras, nas crises econômicas e políticas, o nosso objeto de estudo das sociedades político-territoriais, são os estados-nação. Já quando pensamos nos regimes políticos, que podem ser autoritários ou democráticos, ou nos regimes econômicos que podem ser desenvolvimentistas ou liberais, nós estamos nos referindo ao Estado (Bresser-Pereira, 2022, p. 27).

Podemos perceber, por toda a discussão ao longo deste estudo, que o conceito de Estado parece se impor, parece empurrar a conclusão dos que o conceituam na direção de uma amplitude maior.

Na teoria novo-desenvolvimentista o Estado está muito presente, não se faz do tamanho do Estado Burocrático, absoluto e paternalista, mas se faz atuante e divide a coordenação das atividades econômicas com outra instituição, o mercado (Bresser-Pereira, 2018). Logo, ao falar em Estado reformado e atuação estatal, está cada vez mais difícil não falar também em economia de maneira concomitante.

O desenvolvimentismo, típico do Estado Burocrático brasileiro dos anos 1930 aos anos 1980, ganha agora uma releitura. Essa política perde então seu olhar de viés exclusivamente interno e ganha preocupações macroeconômicas e de acordo com Bresser-Pereira (2018) essas:

[...] levarão o Brasil a retomar o desenvolvimento e a realizar o alcançamento. Elas constituem as bases econômicas de um projeto de nação. Mas elas só serão possíveis se uma nova coalizão de classes desenvolvimentistas, formada por empresários industriais e do agronegócio, trabalhadores e classes médias assalariadas e progressistas, se tornar realidade.

Apesar de se desfazer de certas premissas, a releitura novo-desenvolvimentista mantém outras, mostrando que, apesar de nova, ela preserva algumas de suas bases. Além do foco na industrialização, o caráter de Estado nacionalista permanece, conduzido agora por políticas macroeconômicas; “um sistema econômico no qual o Estado intervém moderadamente na economia e adota o nacionalismo econômico quando se trata de competir com os democráticos estados-nação” (Bresser-Pereira, 2022, p. 25). Se esse nacionalismo está a serviço de uma competição global existe então um componente macro, enquanto o nacionalismo burocrático trabalhava via protecionismo e mercado fechado, por meio de uma visão micro, e sua intervenção econômica não era moderada.

Mesmo falando de políticas econômicas, Bresser-Pereira (2018) se vê na obrigação de definir o Estado, para, só em seguida, clarear sua definição de mercado. Os conceitos caminham juntos:

[...] o Estado é a instituição que coordena a sociedade por meio da lei e das políticas públicas; é o sistema constitucional-legal que o garante ... cabe à organização estatal garantir o cumprimento da lei e o bom funcionamento do mercado. O mercado, por sua vez, é a instituição regulada pelo Estado que coordena as atividades econômicas competitivas (Bresser-Pereira, 2018).

Bresser-Pereira concentra-se firmemente na necessidade de o Estado atuar no controle da taxa de câmbio, sem prática de populismos cambiais, nem subvalorizando a moeda, nem supervalorizando-a, e sim por meio da prática de uma política que busque evitar a tendência crônica que a taxa de câmbio brasileira apresenta de se fazer sobre apreciada; “de nada adianta as empresas competentes estarem diante de uma demanda interna ou demanda externa fortes, se a taxa de câmbio do país permanece sobrevalorizada por vários anos, só se depreciando por breves períodos” (Bresser-Pereira, 2018).

Uma taxa de câmbio fora do lugar não nega acesso apenas às boas empresas existentes, mas também a todos os empreendimentos inovadores potenciais que poderiam ter surgido ou vir a surgir se a taxa de câmbio se conservasse competitiva (Bresser-Pereira, 2018).

O novo-desenvolvimentismo representa o entendimento de futuro do país carregado por Bresser-Pereira atualmente. De certo, se aproxima e mergulha em questões econômicas, mas um Estado não reformado talvez não fosse capaz de almejar tais pretensões, pelo próprio olhar de viés interno característico do Estado



Burocrático, e não macro, algo imperativo nos dias atuais em função da globalização e hiper conectividade do mundo. Quando chega o advento da Reforma, a globalização já estava consolidada, a economia brasileira já tinha caráter liberal, mas a máquina pública ainda era burocrática. Por isso os conceitos caminham juntos e isso nos ajuda a entender, de fato, o tamanho que um Estado poderia, ou deveria, ter. Em 2021, já em momento pandêmico, Bresser-Pereira (2022, p. 29) afirma que: “O que nos espera no futuro é incerto, mas em qualquer circunstância o Estado será o instrumento maior de ação coletiva das nações”.

3.2 O ESTADO - PELA CRÍTICA

Nesta seção vamos trazer alguns autores que expõem desdobramentos da fase atual de Bresser-Pereira, não necessariamente desdobramentos negativos, mas, sim, apontamentos que nos auxiliam no exercício de construir uma visão ampla dos movimentos de Bresser-Pereira em considerações atuais acerca do Estado.

Miranda (2018) faz uma leitura, de acordo com o mesmo “exausta”, dos movimentos e pensamentos de Bresser-Pereira ao longo de toda a sua vida intelectual e classifica tal jornada em quatro períodos:

Sua produção intelectual foi sendo construída e reconstruída ao longo de suas movimentações profissionais e políticas. Tomando por base tais movimentações, pode-se recortar a trajetória do tema do desenvolvimento na obra de Bresser em quatro períodos principais: 1º) Nacional-desenvolvimentismo (1955-1972), 2º) Subdesenvolvimento industrializado (1972-1986), 3º) Crise fiscal do Estado (1986-2002), 4º) Novo desenvolvimentismo (2002-Atualmente) (Miranda, 2018, p.126).

Em outra passagem Miranda (2018) traz o que parece ser uma influência do meio e da máquina de atuação vivida por Bresser-Pereira em cada momento, direcionando suas construções:

tais variações em suas concepções estão intimamente associadas a sua circulação profissional e política: o jovem nacional-desenvolvimentista influenciado pelo ISEB e por Celso Furtado inclina-se para o marxismo ao se aproximar do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análises e Pesquisas), nos anos 1970. Ao ingressar na vida político-partidária do país, a macroeconomia assume o primeiro plano de suas análises da crise brasileira para, ao fim de tal ciclo, retornar ao desenvolvimentismo, qualificado de “novo” Miranda, 2018, p. 146).

Hoje Bresser-Pereira antagoniza, com mais clareza, qualquer aproximação com as ideias liberais. Carvalho (2019) lembra que na narrativa atual de Bresser “o liberalismo econômico é ‘eficiente’ para os grupos no poder, mas se mostra disfuncional ao desenvolvimento de longo prazo da economia nacional” (p. 292). Mas, Miranda (2018) lembra que o período da vida de Bresser-Pereira entre 1986 e 2002 foi:

[...] seu período de maior ativismo político, inclusive ocupando cargos políticos. O período será dominado por uma adesão parcial ao Consenso de Washington e pela defesa incessante da tese de que a crise brasileira seria uma “crise fiscal do Estado” ou “desequilíbrio estrutural do setor público” resultante do esgotamento do nacional-desenvolvimentismo (Miranda, 2018, p.126).

O Consenso de Washington foi um direcionamento liberal proposto pelo governo estadunidense aos demais países, com foco nos países ainda em desenvolvimento, na segunda metade dos anos 1980. Miranda (2018) também afirma que a partir de 2002, Bresser-Pereira acaba “rompendo com o PSDB, rompe e se reconcilia consigo mesmo simultaneamente” (p.126), dando início ao seu período novo-desenvolvimentista, resgatando as bases do seu “primeiro período” (nacional desenvolvimentista), atualizando tais bases. Ao final, Miranda (2018, p. 146) conclui:

Desenvolvimento para Bresser é, portanto, uma questão eminentemente política. Seu grande problema foi encontrar o sujeito daquele processo. Nesse sentido, fez uma espécie de “viagem redonda”: iniciou sua trajetória intelectual centrando sua análise na nação ou “revolução nacional” para, após se distanciar por décadas de tal posição, chegar novamente a “ideia de Nação”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para construirmos uma conclusão, ante a proposta que traz esse estudo, é preciso fazer exatamente o que aqui se propõe: um paralelo entre Bresser-Pereira e ele mesmo. Discutir a Reforma do Estado foi importante por que ela evidenciou o que o reformador pensava sobre o que deveria ser o Estado naquele momento. Nesse aspecto, essa pesquisa contribuiu de duas formas: proporcionou melhor entendimento do que foi e de como se deu a Reforma do Estado brasileiro, bem como evidenciou como Bresser-Pereira entendia que este Estado deveria ser. A partir desse contexto o artigo completou o debate trazendo o entendimento do próprio Bresser-Pereira nos



dias atuais e assim pudemos entender o que ele propõe aos moldes do Estado brasileiro atualmente.

Concluimos que Bresser-Pereira defendia, à época da reforma, um Estado com diretrizes mais inclinadas a um formato liberal. Vimos diversos exemplos dessa inclinação em algumas passagens deste estudo. O que Bresser-Pereira deixa claro, na época da reforma, é que não defende o ultraliberalismo, ou o neoliberalismo mais radical. Tanto que ele se justifica expondo esse extremo em alguns momentos e se mostrando crítico a ele, conforme vimos em passagens, neste estudo. Talvez por isso, no momento em que o Estado demonstrava ganhar contornos mais extremos, por exemplo, ante o número de privatizações aumentando para além do que ele propunha, Bresser-Pereira tenha rompido com o PSDB, como bem registrou Miranda (2018). O Governo Fernando Henrique Cardoso teria partido da base liberal implantada e organizada pela reforma, para consolidar uma ideologia neoliberal mais extrema. Então Bresser-Pereira sai do governo.

Atualmente, Bresser-Pereira se coloca como novo-desenvolvimentista, e aqui elencamos detalhes sensíveis do que percebemos das suas reflexões de Bresser trazidas nas seções dois e três deste estudo; Bresser-Pereira, no final dos anos 1990, afirma que o Estado deveria ter um papel complementar no plano econômico e social (Bresser-Pereira, 1998), de onde se pode concluir que o Estado apenas complementaria a atuação do mercado nessas esferas, ao passo que em 2018 ele afirma que o Estado tem o mercado como uma instituição e que ele deve exercer um papel de regulador dessa instituição (Bresser-Pereira, 2018). Ou seja, em uma perspectiva o Estado apenas complementa, na outra ele estaria ali para regular.

Além disso, recordemos afirmação feita em 2004, trecho trazido neste estudo, quando Bresser-Pereira prega uma delimitação clara das fronteiras de atuação do Estado na direção do mercado; “uma nítida separação entre Estado e mercado são essenciais ao capitalismo” (Bresser-Pereira, 2009, p. 198), e a comparemos com a definição novo- desenvolvimentista trazida e defendida pelo mesmo já em 2018; “um sistema econômico no qual o Estado intervém moderadamente na economia” (Bresser-Pereira, 2022, p. 25), ou quando diz que “cabe à organização estatal garantir o cumprimento da lei e o bom funcionamento do mercado” (Bresser-Pereira, 2018). Aqui a figura do Estado “intervindo na economia” e “garantindo o bom funcionamento do mercado” deixam a ideia de delimitação para trás e demonstram que a sua

percepção de Estado alterou, vindo este a ganhar tamanho e importância para Bresser-Pereira.

Anos depois Bresser-Pereira encontra no novo-desenvolvimentismo a receita de Estado que considera ideal para um país como o Brasil. Nela ele propõe que o Estado exerça algum controle sobre o mercado por meio de algumas políticas e coordenação partilhada. Conduz o olhar do Estado ao âmbito macro, propõe que o Estado lide com questões de ambiente externo e competitivo típicas da macroeconomia e da geopolítica.

Bresser-Pereira traz, por exemplo, que o Estado precisa atuar junto a um elemento considerado crucial: a saúde perene da taxa de câmbio. Afirma que se “o populismo fiscal é péssimo porque desorganiza as finanças públicas e tende a causar inflação; o populismo cambial é pior, porque quebra o país” (Bresser-Pereira, 2018). Essa frase reúne as maiores preocupações de Bresser-Pereira em cada momento aqui estudado.

Na época em que era ministro e implementou a Reforma do Estado, o governo no qual fez parte defendia com afinco a ideia de responsabilidade fiscal e enxugamento do Estado nessa direção. Bresser-Pereira concordava com a importância dessa pauta e hoje parece manter tal entendimento, mas o que Bresser parece não mais manter é que esse deva ser o foco absoluto. O governo do qual ele fez parte como ministro tinha uma política baseada no chamado “tripé macroeconômico” que excluía a ação do Estado na direção de cuidar do câmbio com ações sérias e sem populismo. Em primeira instância esse mesmo governo congelou o câmbio artificialmente, configurando o populismo fiscal e, em um segundo momento, deixou o câmbio livre, sem acompanhamento.

O Brasil é um país que sofre um processo de desindustrialização desde os anos 1980 e, sem indústria, temos uma balança comercial cada vez mais desequilibrada na direção das importações, principalmente de produtos manufaturados. Ou seja, se o dólar encarece, tudo em nossa economia encarece também, configurando o principal fator para o aumento da inflação segundo a teoria novo-desenvolvimentista. Logo, Bresser-Pereira defende atualmente que o Estado precisa conduzir uma política cambial que defenda a saúde dessa relação.

De certa forma concordamos com Miranda (2018) quando o mesmo afirma que os constructos de Bresser-Pereira sofrem influência direta da atmosfera profissional e política em que ele se vê respirando. Mas percebemos uma agenda



social presente nas duas fases estudadas. Na primeira fase de maneira complementar ao caráter liberal, na segunda fase, de maneira protagonista como perspectiva de presente e futuro de um Estado novo-desenvolvimentista. Atualmente, aparentemente longe das pressões das estruturas políticas das quais fez parte ao longo da vida, reconciliou-se consigo mesmo, como afirmou Miranda (2018). E esse parece ser o Estado em Bresser.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. A. Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada. *UNICAMP: Revista Economia e Sociedade*, Campinas, v. 14, n. 1, 2000. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/506/05-RuiAffonso.pdf> Acesso em: 14 set. 2024.

BARBOSA, S. T., POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. *Boletim Análise Político-Institucional*. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8094> Acesso em: 18 out. 2024.

CARVALHO, A. R. **Bresser-Pereira e a teoria do novo-desenvolvimentismo**. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 33, n. 95, p. 291-296, jan./br. 2019 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3395.0020> Acesso em: 22 set. 2024.

COSTA, F. L. Por outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. *RAP Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 267-70, 2000. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/download/6262/4853> Acesso em: 18 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova: Revista de Cultura Política*, São Paulo, n. 45, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 16 out. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n.4, p. 5-29, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v50i4.354>. Acesso em: 12 dez. 2024.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, estado-nação e formas de intermediação social**. *Texto para Discussão da FGV*. São Paulo, n. 400, jan. 2016 Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15098> Acesso em: 13 set. 2024.



BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376> Acesso em: 22 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 65, n. 4, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2022.65.4.273> Acesso em: 16 out. 2024.

MIRANDA, D. E. R. D. Desenvolvimento e nação em Bresser-Pereira: uma “viagem redonda”? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 125-149, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572018v38n01a08> Acesso em: 25 out. 2024.

REZENDE, F. C. Organizações e respostas institucionais a políticas de reformas do estado: um estudo de caso na administração direta do executivo federal brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, n. 14, jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000100007> Acesso em: 11 nov. 2024.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1776-2017.

SOARES, J. A. Aproximações e divergências entre Celso Furtado e os (novos) desenvolvimentistas. **FIPE: Caderno de Economia e História**, São Paulo, p. 45-52, abr. 2021. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif487-45-52.pdf> Acesso em: 24 set. 2024.

WEBER, M. **O que é burocracia**. Brasília: Conselho Federal de Administração, 1922-2018. E-book. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf Acesso em: 12 dez. 2024.

WEBER, M. **Política como vocação e ofício**. Petrópolis: Vozes, 1919-2021.