



IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

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

MARCELO FONTES VASCONCELOS, ÉLVIA MIRIAN CAVALCANTI FADUL,

**GRUPO TEMÁTICO: 14 Estudos teóricos, históricos e
comparados em Adm. Pública**

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

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

O Estado em Bresser: Antes e Depois da Reforma, Hoje e Amanhã

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 anos mais atuais. Cruzamos registros de Bresser-Pereira publicados entre 1998 e 2004, com obras publicadas mais recentemente, entre 2016 e 2021, destacando mudanças no pensamento de Bresser 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.

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* de 1776, 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 (BRESSER-PEREIRA, 2009). 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, inclusive, 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 (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.

O objetivo geral é ter a condição de concluir se o pensamento de Bresser 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 objetivos específicos temos o enriquecimento do debate acerca da Reforma do Estado dos anos 1990 e o amadurecimento do conceito de Estado, com seus objetivos históricos 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 acadêmicos, agregando valor a discussão social não acadêmica, uma vez ter a construção desse estudo carregado a preocupação por uma abordagem que viabilizasse tal acesso.

Este artigo está organizado em quatro partes, sendo a primeira esta introdução. Na próxima seção trataremos as ideias centrais de três obras de Bresser-Pereira; *A Reforma do Estado dos Anos 90, Lógica e Mecanismos de Controle* (1997), *Reflexões Sobre a Reforma Gerencial de 1995* (1999) e *Construindo o Estado Republicano, Democracia e Reforma da Gestão Pública* (de 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 Política* (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* (2021). Por fim, será apresentada a conclusão.

Nas seções citadas acima também trataremos dissonâncias apresentadas por alguns autores acerca de Bresser e da reforma do Estado, por meio de publicações destacadas entre os anos de 1998 e 2004, período contemporâneo a Reforma e entre os anos de 2016 e 2021, 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 sobre seu legado. Como conclusão, tentaremos 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 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 como deveria ser, o Estado brasileiro.

O Brasil passou pela reforma burocrática trazida por Getúlio Vargas nos anos 1930, reforma que trouxe elementos importantes à estrutura do Estado, estrutura essa talhada na burocracia explicada por Max Weber em *O que é a Burocracia* (1922). Quanto a isso Bresser 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. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.23)

Já nos anos 90 o Brasil passou pela Reforma do Estado de cunho gerencial e administrativo, trazida pelo próprio Bresser no Governo FHC. A seguir apresentaremos a visão do que Bresser 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 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 ao conceber a reforma. 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 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. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.7)

Aqui podemos notar que Bresser 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 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. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.10)

Com base nessas duas últimas falas de Bresser, 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 fenômeno da globalização, que estoura as fronteiras mercadológicas dos países, impondo a alta concorrência entre mercados e tornando políticas exclusivamente microeconômicas e protecionistas auto asfixiantes, além de explicitar a relevância negativa que a estrutura estatal distorcida e inchada estava apresentando. Contudo, Bresser não condena o Estado por esse declínio e ainda ratifica a importância do mesmo na direção 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. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.8)

Em outro momento ele completa esse pensamento com a seguinte constatação: “Já que a causa fundamental da grande crise econômica dos anos 80 foi a crise do Estado, o mais acertado é reconstruí-lo ao invés de destruí-lo” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p.52). Essa reconstrução 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 nação. Foi o que ele buscou, e em 1999 concluiu ter obtido tal sucesso no que se refere a aprovação da reforma e no que se refere as experiências públicas vividas por ele ao longo de sua trajetória até ali:

A aprovação pelo Congresso da emenda constitucional de reforma da administração 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 desenvolvera tanto que a reforma se fez necessária para dar mais liberdade aos processos e retirar barreiras que promoviam disciplina e segurança, mas que passaram a promover entraves, tornando aquele modelo incompatível. Objetivou-se, então, um Estado mais enxuto e de acordo com Bresser-Pereira “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, 1997, p.52). Bresser 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, 1997, p.52)

Nota-se que em 1997 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 devamos 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, 1997, p.53)

Em 2004, quando defende a Reforma do Estado em seu livro *Construindo o Estado Republicano, Democracia e Reforma da Gestão Pública*, Bresser 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 afirma de maneira categórica que “nem o Estado desenvolvimentista nem o Estado mínimo ultraliberal fazem mais sentido” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.198).

2.2 REFORMA DO ESTADO - PELA CRÍTICA

Para essa 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 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)

Affonso (2000) chama a desarticulação da herança burocrática que o Estado carregava de “desestruturação” e em outro momento ele volta a caracterizar o viés da reforma como liberalizante, “a desestruturação nos anos 90, através das reformas liberalizantes, comprometerá alguns dos pilares sobre os quais se assentava a pactuação federativa” (AFFONSO, 2000, p.137).

Em outra passagem, Affonso reafirma a fragilidade do lado social da reforma, trazendo à tona o que seriam os verdadeiros interesses por trás 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, Costa (2000), trouxe algumas considerações 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 racionalização, entendida como o conjunto de medidas voltadas para o aumento da eficiência através de redução de estruturas e cortes nos gastos públicos, e da desestatização, compreendida como o elenco de mudanças decorrentes da privatização de empresas e serviços públicos e da desregulamentação da vida econômica e social. (COSTA, 2000, p.268)

Já Rezende (2000), afirma que a estratégia de redução de gastos e tamanho governamental eram esforços ineficazes, pois com o passar do tempo o Estado voltava a avançar nessas questões. “A explicação é 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).

mesmo diante de políticas que visam a reduzir o tamanho e os gastos governamentais, os gastos com pessoal e o número de funcionários tendem a persistir no tempo [...] tentativas de controlar os gastos e a expansão da burocracia pública têm se mostrado tarefa complexa e com resultados quase sempre aquém do esperado [...] o governo continua a aumentar seus gastos, sua dívida, e a expandir o seu tamanho. (REZENDE, 2000, p. 119)

Uma informação que ilustra o pensamento de Rezende é trazida por BARBOSA; POMPEU (2017), quando os autores levantam dados do crescimento da estrutura da máquina do poder executivo após o segundo Governo Fernando Henrique Cardoso:

após o segundo governo FHC, surge uma nova tendência quanto a estruturas com status de ministérios. Em vez de criar novos ministérios ou nomear ministros extraordinários, os sucessivos governos adotaram nova estratégia, com a elevação de órgãos da Presidência da República ao status de ministério, conservando, no entanto, a nomenclatura de secretaria. (BARBOSA; POMPEU, 2017, p.14)

O estudo mostra que, na grande maioria dos casos, salvo momentos isolados de inflexões, houve um aumento da estrutura, como se pode perceber até mesmo o advento da diminuição de ministérios, por si só, não significa necessariamente inflexão dessa estrutura, uma vez que o inchaço pode vir por meio da criação de secretarias e de outros departamentos, concedendo-lhes, em alguns casos, status superior. Estratégia apontada pelo estudo como forma de atingir objetivos diversos chamando menos atenção.

3 O ESTADO - HOJE E AMANHÃ

Em primeiro lugar, nessa seção, trouxemos os escritos de Bresser agora relativos a tempos atuais, depois contrapontos de cronologia próxima. A ideia é, a partir de agora, perceber como os pensamentos de Bresser 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

Estado e “estado-nação” detém, cada um, conceitos distintos e, nesse momento, por “estado-nação” vamos entender “país”, englobando inclusive a instituição Estado, conforme Bresser; “O estado-nação ou país é um tipo de sociedade política caracterizada pela soberania. É a sociedade política soberana formada por uma nação, um Estado e um território” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p.2). Começamos por trazer o conceito de estado-nação apenas para dar didática ao debate. Nosso foco é o conceito de Estado e, a seguir, Bresser traz duas definições complementares 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. (BRESSER-PEREIRA, 2021, p.01)

Em diversas passagens de suas abordagens atuais podemos notar, como na citação anterior, que Bresser 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, 2016, p.5).

Bresser 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. Definição que praticamente anula a ideia de Estado mínimo, ou Estado liberal e passa bem perto do conceito de Estado trabalhado por Max Weber em *A Política Como Vocação* (1919), haja vista a quantidade de áreas em que o Estado se põe a atuar na direção de atender aos anseios do “cidadão de Bresser”:

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 como “Estado Social-Liberal”. Então, veremos que hoje Bresser 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, 2021, p.18)

Podemos perceber, por toda a discussão ao longo desse 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, essas:

levarão o Brasil a retomar o desenvolvimento e a realizar o alcance. 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. (BRESSER-PEREIRA, 2018, n.p.)

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, 2021, p.17). 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 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, n.p.)

Bresser 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 sobreapreciada; “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, n.p.).

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, n.p.)

O novo-desenvolvimentismo representa o entendimento de futuro do país carregado por Bresser 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 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” (BRESSER-PEREIRA, 2021, p.20).

3.2 O ESTADO - PELA CRÍTICA

Nesta seção vamos citar 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 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; Nacional-desenvolvimentismo (1955-1972), Subdesenvolvimento industrializado (1972-1986), Crise fiscal do Estado (1986-2002) e 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 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 políticopartidária 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 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” (CARVALHO, 2019, p.292). Mas Miranda (2018) lembra que o período da vida de Bresser 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” (MIRANDA, 2018, 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) 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”. (MIRANDA, 2018, p.146)

4. CONCLUSÃO

Para montarmos uma conclusão, ante a proposta que traz esse estudo, é preciso fazer exatamente o que este propõe: um paralelo entre Bresser e ele mesmo. Discutir a reforma 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 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 desse estudo. O que Bresser 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 desse 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 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 sai do governo.

Atualmente, Bresser-Pereira se coloca como novo-desenvolvimentista, e aqui elencamos detalhes sensíveis do que percebemos das reflexões de Bresser trazidas nas seções dois e três desse estudo; Bresser, no final dos anos 1990, afirma que o Estado deveria ter um papel complementar no plano econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 1997), 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 por esse estudo, quando Bresser 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, 2021, p.17), ou quando diz que “cabe à organização estatal garantir o cumprimento da lei e o bom funcionamento do mercado” (BRESSER-PEREIRA, 2018, n.p.). 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 percepção de Estado alterou, vindo este a ganhar tamanho e importância para Bresser.

Anos depois Bresser 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, n.p.). Essa frase reúne as maiores preocupações de Bresser em cada momento aqui estudado.

Na época em que era ministro e implementou a reforma, o governo no qual fez parte defendia com afinco a ideia de responsabilidade fiscal e enxugamento do Estado nessa

direção. Bresser 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 em que 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 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 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 em que fez parte ao longo da vida, reconciliou-se consigo mesmo, como afirmou Miranda (2018). E esse parece ser o Estado em Bresser.

Esperamos que esse artigo possa contribuir com estudos e reflexões acerca da temática da administração pública. O próprio conceito de Estado abriga vários subtemas como; a definição do termo, a função do instrumento, a atuação da estrutura, o seu tamanho, as ideologias que possam vir a conduzi-lo, entre outros. Tudo isso é administração pública, ainda que em alguns momentos o debate se aproxime de outras ciências, o próprio Bresser é essencialmente um economista de formação, mas tudo é coisa pública.

No fundo, a figura escolhida satelitiza diversas pautas que iluminam as discussões sobre a administração pública e por isso o escolhemos para ilustrar e embasar esse estudo. Ao falar de Bresser, esse estudo trouxe à mesa conceitos como Estado, estado-nação, burocracia, desenvolvimentismo, novo-desenvolvimentismo, liberalismo e etc. E se, em estudos futuros, mergulharmos nas questões de reforma e administração pública na prática, teremos que tratar de *accountability*, governabilidade, governança, dentre outros. Bresser nos proporciona tudo isso.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Rui Álvares (2000). Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **UNICAMP: Revista Economia e Sociedade**. V.9, n1, dez 2000.
- BARBOSA, Sheila Tolentino; POMPEU, João Cláudio (2017). Trajetória Recente da Organização do Gov Federal. **IPEA: Boletim Análise Político-Institucional**. n12. Jul 2017.
- CARVALHO, André Roncaglia de (2019). Bresser-Pereira e a teoria do novo-desenvolvimentismo. **USP: Instituto de Estudos Avançados**. 33(95), p.291-296. Jan 2019.
- COSTA, Frederico Lustosa (2000). Por outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. **FGV: Revista De Administração Pública**, 34(1), p.267. Jan 2000.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1997). A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997**. Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1999). Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, Número 4, dez 1999.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2009). **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2016). Estado, estado-nação e formas de intermediação social. **FGV: Texto para Discussão**. 409, jan 2016.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2017). Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**. 51(1), p.147-156, fev 2017.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2018). **Em Busca do Desenvolvimento Perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2021). Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista. **FGV: DADOS**. Mar 2021.
- MIRANDA, Daniel E. Ramos de (2018). Desenvolvimento e nação em Bresser-Pereira: uma “viagem redonda”. **Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Economy**. V.38, Número 1 (150), p.125-149. Jan 2018.
- REZENDE, Flavio da Cunha (2000). 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**. Curitiba, 14: p.119-138, jun 2000.
- SOARES, José Alex (2021). Aproximações e Divergências Entre Celso Furtado e os (Novos) Desenvolvimentistas. **FIPE: Caderno de Economia e História**. Abr 2021.