

# Reforma da gestão e avanço social em uma economia semi-estagnada\*

Luiz Carlos Bresser-Pereira\*\*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Desenvolvimento político e reforma da gestão pública; 3. Avanço social e aumento do gasto público; 4. Uma economia semi-estagnada.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Political development and public management reform; 3. Social advancement and higher public expenditure; 4. A semi-stagnant economy.

PALAVRAS-CHAVE: gestão pública; reforma do Estado.

KEY WORDS: public management; state reform.

Vinte anos após a transição para a democracia no Brasil, percebemos que o desenvolvimento político e institucional foi considerável: a democracia está atualmente consolidada e suas instituições estão sendo permanentemente aprimoradas. A reforma da gestão pública de 1995-98 é parte desse grande processo. Tendo respondido a uma necessidade social e valorizado o alto servidor público, a reforma vem sendo gradualmente implantada nos níveis federal, estadual e municipal. O desenvolvimento social também tem sido significativo desde 1980, o que é comprovado pela melhoria dos indicadores sociais. Isso foi possível porque os gastos sociais *per capita* aumentaram 43,4% entre 1980 e 2000. Entretanto, no mesmo período, a renda *per capita* aumentou apenas 8,5%. Inicialmente, as crises da dívida e do Estado e a inflação alta estavam por trás da semi-estagnação. Desde que se atingiu a estabilidade de preços em 1994, políticas

---

\* Este artigo, recebido em abr. e aceito em jun. 2004, foi escrito para a aula inaugural do Programa de Especialização em Gestão Pública Contemporânea oferecido pela Fundap, mar. 2004. O autor agradece os comentários de Ângela Santana, Carmen Varela, Evelyn Levy e Helena Pinheiro, e o apoio do Núcleo de Pesquisas e Publicações da FGV/SP.

\*\* Presidente do Conselho Científico do Clad, professor de teoria econômica e de teoria política na FGV/SP, e editor da *Revista de Economia Política*. E-mail: bresserpereira@uol.com.br.

macroeconômicas equivocadas, adotadas após uma ortodoxia convencional, explicam os resultados ruins.

#### Management reform and social advancement in a semi-stagnant economy

Twenty years after the transition to democracy in Brazil we realize that political and institutional development was sizeable: democracy is today consolidated, and its institutions are being continuously improved. The 1995-98 public management reform is part of this larger process. In so far as it responded to a social need, and enhanced senior civil servants, it is being gradually implemented at federal, state and municipal level. Social development was also significant since 1980, as the improvement of social indicators demonstrate. This was possible because social expenditures *per capita* increased 43.4% between 1980 and 2000. Yet, in the same period, income *per capita* increased just 8.5%. In a first moment, the debt crisis, high inflation, and a crisis of the state were behind semi-stagnation. Since price stability was achieved in 1994, equivocated macroeconomic policies, following a conventional orthodoxy, explain the bad outcomes.

## 1. Introdução

Vinte e cinco anos depois de desencadeada a grande crise da dívida externa, 20 anos depois da redemocratização do Estado brasileiro, e 10 anos depois de iniciada a reforma da gestão pública de 1995-98, enquanto se observa no país um grande desenvolvimento político, do qual a reforma da gestão faz parte, e um substancial avanço social, que se expressa em uma melhoria substancial dos indicadores sociais, a economia praticamente não cresce em termos de renda por habitante. O avanço político teve como eixos a transição e consolidação da democracia, e um dinâmico processo de reformas institucionais. O desenvolvimento social apoiou-se no aumento da carga tributária, na forte elevação do gasto social *per capita*, e em políticas sociais mais adequadas às necessidades dos cidadãos. Enquanto a reforma da gestão pública de 1995-98 era fruto por excelência do avanço político, ela vem contribuindo para o avanço social. Já a semi-estagnação econômica foi fruto, primeiro, da crise da dívida externa, da crise fiscal do Estado, e da alta inflação, mas desde que a estabilidade de preços foi alcançada em 1994 só políticas macroeconômicas equivocadas, baseadas em uma ortodoxia convencional, podem explicar a sua continuidade.

Este artigo demonstra e aprofunda essas questões, concentrando a atenção, de um lado, na reforma da gestão, e, de outro, no caráter desequilibrado do desenvolvimento brasileiro, que é grande no plano político e social, mas quase nulo no econômico. Enquanto desde 1980, o crescimento irrisório da renda *per capita*, não mais do que 8,4%, indica que não está havendo desenvolvimento econômico, os avanços nos

planos democrático e institucional são consideráveis, inclusive a reforma da gestão pública de 1995-98, e, no plano social, a melhoria dos indicadores sociais tem sido significativa.

No final, o artigo argumenta contra o discurso dominante que faz depender a superação da semi-estagnação da introdução de reformas institucionais ou microeconômicas. Embora elas sejam importantes, produzem efeitos a médio e longo prazos. Mais urgente para a retomada do desenvolvimento é a mudança da política macroeconômica — esta, sim, uma mudança com efeitos imediatos que poderá arrancar a economia do país da semi-estagnação.

Este artigo não discutirá a política macroeconômica. Limitar-se-á a examinar, na seção 2, o desenvolvimento político e em especial a reforma da gestão pública de 1995-98; na seção 3, a relacionar o avanço da democracia com o aumento do gasto social e a substancial melhoria dos indicadores sociais; e, na seção 4, a fazer uma breve análise dos limites das reformas institucionais e da necessidade urgente da mudança da política macroeconômica.

## 2. Desenvolvimento político e reforma da gestão pública

Os países ou Estados nacionais desenvolvidos, apesar de todas as dificuldades que enfrentam, tendem a ser mais democráticos e mais republicanos, à medida que aumenta a participação social na política. A organização do Estado tende a ser mais descentralizada e sua administração mais gerencial. No plano social, a onda neoliberal que começou no final dos anos 1970 representou uma ameaça aos direitos sociais alcançados duramente pelos trabalhadores nesses países, mas a grande maioria deles foi conservada. Não está claro, porém, como será o mundo em termos econômicos. A globalização exige que os Estados nacionais sejam cada vez mais competitivos — o que os obriga a combinar de forma pragmática a alocação de recursos pelo mercado e a intervenção estratégica do Estado, em um quadro de estabilidade macroeconômica —, mas é difícil estabelecer parâmetros para essa combinação.

O Brasil apresenta evolução paralela ao que vem ocorrendo nos países ricos, mas, como país em desenvolvimento, apresenta peculiaridades importantes. No plano político, a democracia não tem cessado de avançar em termos institucionais e de práticas políticas desde que, em 1985, consumou-se a transição democrática. Em 1988 tivemos uma nova Constituição, que representou um grande avanço e alguns retrocessos. Estes, porém, não se cristalizaram, mas estão sendo corrigidos à medida que ela é emendada. As práticas políticas, por sua vez, continuam muito aquém do desejável, mas o clientelismo é cada vez mais criticado, a corrupção é cada vez mais investigada, e a clássica impunidade dos políticos e, mais amplamente, das classes dirigentes no

Brasil vai pouco a pouco sendo combatida. O grande avanço em relação ao financiamento das campanhas políticas foi dado pela criação do horário gratuito de rádio e televisão, mas só se completará quando for aprovado o financiamento público de campanha. Nesse momento estaremos, no plano político-democrático, próximos aos mais avançados países europeus, e mais avançados do que os EUA.

A democracia brasileira vai assim deixando de ser uma democracia de elites para se transformar em uma democracia de opinião pública na qual já podem ser percebidas características da democracia participativa ou republicana. O artigo adota uma tipologia histórica das democracias modernas tendo como base as democracias avançadas, iniciando com a democracia de elites, na primeira metade do século XX, passando para a democracia de opinião pública a partir do fim da II Guerra Mundial, e começando a ser participativa ou republicana no final do século (Bresser-Pereira, 2004). O Brasil acompanha essas tendências, mas, como é próprio dos países em desenvolvimento, sobrepõe ou atropela as etapas. Estamos ainda transitando da democracia de elites para a democracia de opinião pública, mas já temos características da democracia republicana, na medida em que se multiplicam os processos participativos oriundos de organizações da sociedade civil, sejam elas públicas não-estatais, de controle e advocacia social, ou corporativas, como associações representativas de interesses e sindicatos.

No plano da gestão pública, o progresso nos últimos 20 anos foi também extraordinário. A Constituição de 1988 representou um retrocesso nesse campo à medida que criou privilégios inaceitáveis para a burocracia pública, mas, mesmo nesse momento, houve um avanço administrativo quando foi estabelecido o princípio da descentralização dos serviços sociais para os estados e municípios. A grande mudança administrativa e organizacional do Estado brasileiro, entretanto, começaria com a reforma da gestão pública de 1995-98. Com ela o Brasil acompanha, com uma pequena defasagem, a segunda grande reforma do Estado moderno. A primeira foi a reforma burocrática, que ocorreu nos países europeus desenvolvidos no final do século XIX, nos EUA no início do século XX, e no Brasil a partir de 1936-38. É a reforma que substitui a burocracia patrimonialista por uma burocracia e um estilo de administração weberianos. A partir dos anos 1980, porém, começa na Inglaterra, e depois se espalha para a maioria dos países desenvolvidos, a reforma da gestão pública, que o Brasil adotará já nos anos 1990.

A reforma da gestão pública de 1995-98 estabeleceu dois princípios para a organização do Estado brasileiro, e um novo princípio para sua administração. O primeiro princípio organizacional é o de terceirizar, ou “publicizar”, as atividades exclusivas de Estado: terceirizar para empresas privadas os serviços auxiliares do Estado, como obras públicas, limpeza, serviços de alimentação, digitação etc.; e publicizar os serviços sociais, contratando organizações públicas não-estatais para realizá-los por contratos de gestão. O segundo princípio organizacional é de, no caso das atividades exclusivas de Estado, tornar as agências executivas e reguladoras mais descentraliza-

das, garantindo para seus gestores maior autonomia e exigindo deles maior responsabilização pública (*accountability*). O novo princípio de gestão é o de substituir parcialmente os controles burocráticos clássicos (supervisão, regulamentação detalhada e auditoria), pelos controles ou sistemas de responsabilização gerenciais: o controle por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social por organizações da sociedade civil e pela mídia.

O objetivo fundamental da reforma da gestão pública de 1995-98 foi o de tornar o Estado mais eficiente. Para isso, porém, partia do pressuposto de que o Estado brasileiro já é democrático. A descentralização, com a transferência de decisões, seja para organizações públicas não-estatais ou para agências executivas, só é viável no contexto de uma sociedade civil com capacidade para exercer controle social. As reformas burocráticas eram necessariamente centralizadoras, porque ocorreram no século XIX, em Estados liberais, mas ainda autoritários; já as reformas da gestão pública podem envolver descentralização e publicização, porque estão ocorrendo em países em que o regime político é democrático.

A reforma da gestão pública de 1995-98 parte de uma visão crítica da administração pública burocrática, e propõe substituí-la pela administração pública gerencial, mas não confunde administração burocrática com os burocratas públicos que a executam. Estes recebem vários nomes — burocrata, alto servidor público, gestor público, administrador público, administrador profissional, tecnoburocrata público, técnico do Estado — mas são essenciais para a reforma da gestão pública. Fazem parte de uma categoria social ampla, de uma classe social que deriva seu prestígio e seus rendimentos não do capital, como os capitalistas, nem do trabalho manual, como os operários, mas do seu conhecimento técnico e organizacional.<sup>1</sup> Enquanto nas organizações públicas os gestores públicos dividem seu poder com os políticos e com os cidadãos, nas organizações privadas dividem-no com os capitalistas. Não existe a possibilidade de reformar o aparelho do Estado, substituindo gradualmente a administração pública burocrática pela gestão pública, sem contar com a participação ativa dos burocratas públicos. São eles e os políticos, ou seja, os “agentes públicos”, que, no núcleo estratégico do Estado, organizam e dirigem toda a organização estatal. São eles que, fazendo parte das carreiras exclusivas de Estado, detêm em alguma medida o poder de Estado.

Estes são pressupostos da reforma da gestão pública de 1995-98, cuja implementação não se encerrou naquele período, pois é longa e contraditória. Essa reforma continua sendo implementada — e com sucesso ainda que lentamente — porque

---

<sup>1</sup> Refiro-me à tecnoburocracia ou classe média profissional, que existe tanto nas organizações privadas quanto nas públicas.

correspondia e continua a corresponder a uma necessidade do Estado e da sociedade brasileiros. Essa reforma logrou deixar uma marca definitiva na gestão do Estado brasileiro porque, ao colocar o gestor público no centro da reforma, e ao demandar para ele mais autonomia e mais responsabilização, logrou conquistar seu coração e mente.<sup>2</sup> Os administradores públicos mais competentes compreenderam que a reforma os valorizava e prestigiava. Logo, equivocam-se Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro quando afirmam que a reforma da gestão pública de 1995-98 subestimou a importância do recrutamento por concurso e a valorização das carreiras no serviço público (Azevedo e Loureiro, 2003). Pelo contrário, enfatiza a contínua profissionalização dos gestores públicos ou das carreiras exclusivas de Estado e a exigência de concurso público para seu recrutamento. A importância dada à necessidade de fortalecer as atividades exclusivas do Estado e, particularmente, o núcleo estratégico do Estado pode ser traduzida, entre outras medidas implementadas nesse período, pela promoção anual de concursos públicos para todas as carreiras de Estado do governo federal — iniciativa inédita na história da administração pública brasileira.

Os autores mencionados parecem supor que a existência, no estado, de uma boa burocracia, ou seja, de administradores profissionais competentes e dotados de espírito público, significa que a administração é burocrática. Assim, a partir da leitura do *Plano Diretor*, perguntam: “Se há uma *boa* burocracia, o modelo a seguir, dito gerencial, seria ainda burocrático, cujos princípios estão flexibilizados, logo fortalecidos?” Não, respondo. Ou o modelo é o da administração pública burocrática ou o da administração gerencial (que hoje prefiro chamar de modelo da gestão pública). Nos documentos e nos trabalhos sobre a reforma da gestão pública de 1995-98, distingi com clareza a administração pública burocrática tanto da administração patrimonialista que a antecede, quanto da administração pública gerencial ou do modelo da gestão pública que a sucede. Existem diferenças conceituais entre as três formas de organizar e gerir o Estado, mas elas não derivam da qualidade dos burocratas, e sim do modelo de organização e administração do Estado.

Nos três modelos o Estado é gerido por políticos e burocratas, e, mesmo no caso do modelo patrimonialista, não há razão para supor que os burocratas ou administradores sejam incompetentes. O modelo de organização e administração no qual operam é diferente, e, em consequência, as qualidades requeridas deles também serão. A gestão pública exige administradores ou burocratas ainda mais competentes e mais prestigiados do que os que existiam na administração burocrática, porque eles

---

<sup>2</sup> Em “Reflexões sobre a reforma gerencial de 1995” (Bresser-Pereira, 1999) analisei as estratégias que adotei para aprovar a reforma, e apresentei as pesquisas então realizadas que mostram o alto nível de aprovação alcançado pela reforma entre os altos servidores públicos brasileiros.

são mais autônomos, dirigem agências ou departamentos mais descentralizados, devendo tomar decisões continuamente — algo que no modelo burocrático não era apenas dificultado pelo seu caráter centralizado: era proibido, porque visto como marcado pelo vício da “discricionariedade”. Entendia-se o princípio do estado de direito, ou do império da lei, de forma estrita, não cabendo ao administrador público outra função senão aplicar a lei.

Não é, portanto, pelo fato de o Estado brasileiro contar com uma boa burocracia que o modelo de administração é burocrático. A organização do Estado precisa de um grupo de gestores altamente capacitado, que deve ser tão responsabilizável no plano democrático, quanto autônomo no gerencial. Conforme afirmei insistentemente enquanto fui responsável pela área, o governo federal já conta, em linhas gerais, com uma burocracia bem selecionada por concursos públicos, bem treinada, e, portanto, competente. Sem ela não poderia ter pensado na reforma. Foi a competência da burocracia pública brasileira que permitiu ao Brasil ser o primeiro país em desenvolvimento do mundo a começar sua reforma da gestão pública. A partir de 1995, um número grande de administradores públicos vem sendo admitido anualmente para todas as carreiras de Estado. A alta e competente burocracia de Brasília está, assim, desde então, sendo renovada gradualmente, de acordo com a filosofia de concursos e de recursos humanos da reforma da gestão pública de 1995-98. Este grande grupo de administradores, que não tem paralelo em nenhum outro país latino-americano, é essencial para que o Estado possa desempenhar as funções estratégicas que dele se esperam no mundo global.

Esta reforma vai, gradualmente, substituindo o modelo burocrático pelo da gestão pública. Jamais, porém, pretendeu ser uma revolução. É curioso, portanto, ver que Azevedo e Loureiro surpreenderam-se agradavelmente quando leram, no livro *La responsabilización en la nueva gestión pública*, editado pelo Conselho Científico do Clad,<sup>3</sup> que a adoção das três formas próprias de responsabilização gerencial (administração por resultados, por concorrência administrada e por controle social) não prescindem o uso das formas clássicas de controle burocrático (supervisão, regulamentação detalhada e auditoria), apenas diminui a ênfase que se deve nelas colocar. Em artigos anteriores, discuto o “leque de controles” (Bresser-Pereira, 1997, 1998, 2004), ficando sempre claro que as novas formas gerenciais de responsabilizar ou tornar *accountable* os servidores públicos não dispensam as formas clássicas, burocráticas: apenas reduzem sua importância. A auditoria, por exemplo, continua essencial, mas deixa de controlar detalhadamente procedimentos, já que o importante é

---

<sup>3</sup> Clad — Conselho Científico (2000). As formas de responsabilização gerenciais discutidas nesse livro basearam-se em Bresser-Pereira (1998).

alcançar os resultados contratados. Através do processo gradual de implementação da reforma, os mecanismos gerenciais de responsabilização vão ganhando força, mas não é razoável esperar que os mecanismos burocráticos clássicos desapareçam completamente mesmo no longo prazo.

Os obstáculos de implementação que a reforma da gestão pública de 1995-98 hoje enfrenta em nível federal não derivam da falta de valorização do burocrata público por parte dessa reforma, nem da resistência originada em servidores e em especialistas em direito administrativo que ainda se mantêm ou se manteriam fiéis ao velho modelo burocrático, mas da dificuldade que os economistas nos ministérios do Planejamento e da Fazenda, preocupados com a redução da despesa pública, têm em aceitar uma reforma que, ao descentralizar, reduz aparentemente seu poder de controlar essa despesa, e da falta de uma secretaria da Presidência com nível ministerial para tratar das questões relativas à gestão.

A maioria dos altos servidores públicos compreendeu que a reforma da gestão pública de 1995-98 valorizou seu trabalho, e por isso a apoiou. Nesta área, apenas os servidores de nível mais baixo, que não pertencem a carreiras exclusivas de Estado, mostraram-se sempre contrários. Não é surpreendente, dado o fato de que a organização do novo Estado que surge da reforma da gestão pública prescinde desse tipo de servidor, necessitando apenas de servidores altamente qualificados e capacitados, que exerçam funções com poder de Estado. As funções auxiliares, como serviços de limpeza, de alimentação, de digitação, serão terceirizadas.

A reforma da gestão pública de 1995-98, porém, continua a enfrentar dificuldades com os economistas do governo. Estes apóiam em princípio a reforma, mas, quando se trata de dar mais autonomia às agências executivas e às organizações sociais, resistem com medo de perder o controle das finanças públicas. Além disso, no caso da transformação de autarquias em organizações sociais, sentem-se tentados a reduzir suas dotações orçamentárias em seguida, não percebendo que o que se pretende com essa mudança não é uma redução imediata de custos, mas a melhoria da quantidade e da qualidade dos serviços em função da adoção do novo modelo de organização, tornando-o público não-estatal.

Por outro lado, estou hoje convencido de que cometi um erro quando, em 1998, propus e apoiei a extinção do Mare (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado), que, entre 1995 e 1998, presidiu a reforma.<sup>4</sup> Como alternativa ofereci a reversão do Mare à condição de secretaria da Presidência com nível ministerial (como era antes a SAF — Secretaria da Administração Federal), mas esta alternativa só teria sentido se o presidente, que está sempre assoberbado de problemas, tivesse um interesse

---

<sup>4</sup> Expliquei as razões que me levaram a fazer esta proposta em Bresser-Pereira (1999).



especial pelo tema da gestão, vendo nele, como acontece hoje nos países ricos, uma questão política importante. Propus a extinção do Mare e a integração da função-gestão no Ministério do Planejamento, porque verificava a falta ao Mare do poder executivo que sobrava no outro ministério, à medida que controla o orçamento da República. No Mare o poder era apenas persuasório. Embora esse seja o mais importante dos poderes em uma democracia, parecia-me insuficiente. Não previ, entretanto, que os ministros do Planejamento concentrassem toda a sua atenção no orçamento e nos demais problemas econômicos, deixando o problema da gestão em segundo plano. O resultado da extinção do Mare foi que a função-gestão, que entre 1995 e 1998 foi exercida em nível de primeiro escalão, desde então tem sido exercida em nível de terceiro escalão, porque os ministros do Planejamento têm, invariavelmente, colocado seu secretário executivo entre si próprios e o secretário da Gestão. Por outro lado, o secretário da Gestão deixou de ter poder sobre a folha de pagamento, sobre a utilização da tecnologia da informação na gestão eletrônica e sobre a própria política de recursos humanos.

Um terceiro problema tem caráter político. Em 2003 assumiu o poder um partido político de quadros burocráticos médios — o Partido dos Trabalhadores — que, durante os quatro anos em que a reforma foi definida e, basicamente, institucionalizada, se opôs sistematicamente a ela. Opunha-se porque era de oposição e porque supunha, equivocadamente, que a reforma fosse contrária aos interesses de toda a burocracia pública, inclusive a de nível médio. No governo, seus dirigentes percebem que é essencial aumentar a eficiência e a efetividade do Estado. Só assim terão argumentos contra a direita neoliberal que quer sistematicamente reduzir o Estado em nome da maior eficiência do setor privado. Só assim poderão dispor de recursos para aplicar em atividades sociais e de promoção do desenvolvimento. E só assim poderão melhorar a qualidade dos serviços sociais já existentes. Mas temem a reação dos níveis inferiores e médios do funcionalismo que constituem o PT, e as críticas de que estão adotando políticas “neoliberais”. Resulta daí um discurso contraditório e pouco convincente em relação à reforma. De um lado, falam contra a terceirização e a publicização; de outro, adotam de forma entusiástica a PPP (parceria público-privada) — uma estratégia de terceirização combinada com uma de financiamento de obras e serviços públicos.

Apesar dessas dificuldades, a reforma da gestão pública de 1995-98 continua a ser implantada em todos os níveis do Estado brasileiro — federal, estadual e municipal — na medida em que as idéias que defendeu foram vitoriosas e se tornaram dominantes na sociedade brasileira. A reforma caminha, assim, de baixo para cima, a partir da iniciativa dos próprios gestores públicos e das demandas da cidadania. Caminha, também, porque se tornou imprescindível para que o Estado possa ser razoavelmente eficiente e efetivo em um mundo globalizado onde a competição entre as empresas apoiadas por seus respectivos Estados nacionais transformou-se na lei econômica global fundamental. Caminha, finalmente, porque a reforma da gestão públi-

ca de 1995-98 é um capítulo importante de um amplo processo de desenvolvimento político que vem ocorrendo no Brasil desde a transição para a democracia.

### 3. Avanço social e aumento do gasto público

No campo social os avanços foram também extraordinários. Conforme verificamos pela tabela 1, a expectativa de vida, que era de 62,5 anos em 1980, aumentou oito anos, passando para 70,5 anos em 2000. Considerando esse mesmo período, a taxa de mortalidade infantil, que era de 69,1 por mil, baixou para 30,1 por mil, e a taxa de analfabetismo caiu de 31,9 para 16,7%.<sup>5</sup> O Brasil, entretanto, continua apresentando uma das mais altas taxas de concentração de renda do mundo. As injustiças e os privilégios estão por toda parte, mas não há dúvida de que no plano social houve avanço. Muitos brasileiros se indignam com a situação de injustiça que caracteriza a sociedade brasileira. E não querem reconhecer os avanços nessa área, porque pensam que tal reconhecimento enfraquece a luta contra a injustiça. Creio que estão enganados. À medida que fica demonstrado que a melhoria dos indicadores sociais é consequência do aumento do gasto público na área social, esses gastos tornam-se justificados politicamente. Se não houver esse reconhecimento dos avanços e a sua explicação pelo aumento dos gastos sociais, ficarão fortalecidos os conservadores que querem reduzir o gasto social e a carga tributária.

Tabela 1  
Dados sociais — Brasil, 1980-2000

Indicador	1980	2000
Esperança de vida ao nascer (em anos)	62,5	70,5
Taxa de mortalidade infantil/mil (em %)	69,1	30,1
Taxa de analfabetismo — pessoas com cinco anos ou mais (em %)	31,9	16,7

Fontes: Pnad 2002; <www.ipeadata.gov.br>; <www.inep.gov.br>.

<sup>5</sup> Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pnad 2002; <www.ipeadata.gov.br>; <www.inep.gov.br>. A taxa de analfabetismo refere-se a pessoas com cinco anos ou mais.

O fato novo que possibilitou o avanço social foi o aumento do gasto público *per capita* em um nível muito maior do que o aumento da renda *per capita*. Verificamos pela tabela 2 que, enquanto a renda por habitante permanecia quase estagnada, crescendo apenas 8,5% no período, o gasto social público *per capita*, incluindo União, estados e municípios, crescia 43,4%. Este dado é impressionante. O substancial aumento do gasto social *per capita* está certamente relacionado com a transição para a democracia, e à pressão dos eleitores por serviços sociais mais amplos e com melhor qualidade. Esse extraordinário aumento do gasto social, por sua vez, foi financiado pela elevação da carga tributária, que subiu, no mesmo período, de 24,6 para 31,6% do PIB.<sup>6</sup> O gasto social, portanto, foi efetivo em promover a melhoria das condições de vida da população brasileira.

Indicador	1980	2000	Variação (%)
PIB <i>per capita</i> — em R\$ (preços de 2002)	6.951	7.544	8,5
Gasto social público <i>per capita</i> em R\$ (valores constantes para dez. 2001)	1.143,59	1.639,34	43,4
Carga tributária total (% do PIB)	24,6	31,6	—

Fontes: Pnad 2002; <www.ipea.gov.br>; <www.inep.gov.br>; Oliveira (1999:13); Castro et al. (2003:13, 17).  
\* Gasto social público da União, estados e municípios, inclusive gastos com previdência social

Os efeitos dessa política social progressiva não aparecem nas estatísticas de concentração de renda, porque uma parte deles não envolve transferências monetárias, e, por isso, não é considerada nos levantamentos do IBGE. A aceleração do progresso técnico, que aumentou a procura de trabalho qualificado e diminuiu a de trabalho não-especializado, é o fator que, nos últimos 30 anos, vem provocando universalmente o aumento da concentração de renda. Esse processo certamente também está ocorrendo no Brasil, e, por isso, a taxa de concentração de renda não cede, apesar dos êxitos da política social.

Foi a transição para a democracia que permitiu esse grande aumento dos gastos sociais, como também possibilitou a melhoria da qualidade das políticas públicas sociais. A partir de 1983, quando os primeiros governadores estaduais tomam posse por eleições diretas, e de 1985, quando o primeiro presidente civil é eleito, os eleitores passaram a ter condições de pressionar os políticos por melhores e mais

<sup>6</sup> Fontes: Pnad 2002; <www.ipeadata.gov.br>; <www.inep.gov.br>.

amplios serviços sociais e por garantias de renda mínima, que vêm se expressando em um grande número de políticas de transferência de renda.<sup>7</sup> Estava claro, entretanto, para os estudiosos da questão social do Brasil, que não era possível melhorar sensivelmente a distribuição de renda no país através de aumentos de salários, já que estes dependem do mercado, onde prevalece uma clássica oferta ilimitada de mão-de-obra não-qualificada. A solução demandada politicamente pela sociedade era, portanto, a única efetiva e recomendável do ponto de vista técnico: consistia em aumentar o gasto social. E isso foi realizado com financiamento pela via do aumento da carga tributária.<sup>8</sup>

A política social foi o maior êxito do novo regime democrático brasileiro. O gasto social aumentou como consequência da pressão dos eleitores por mais e melhores serviços sociais de educação e saúde, e pela adoção de diversos mecanismos de renda mínima. Ao mesmo tempo, melhorava a qualidade das políticas sociais, à medida que estas eram mais fruto de se ouvir a sociedade e do debate público do que da decisão “iluminada” dos técnicos. Houve, portanto, melhores decisões — mais efetivas, adequadas a resolver o problema específico a que se destinavam — e maior disponibilidade de recursos (sempre escassos) para financiá-las.

Seria interessante saber se a melhoria dos indicadores sociais ocorreu também devido ao aumento da eficiência dos serviços sociais do Estado. A motivação fundamental da reforma da gestão pública de 1995-98 foi exatamente essa: a de permitir que o Estado brasileiro lograsse uma maior quantidade e uma melhor qualidade dos seus serviços públicos a um custo menor. Na primeira reunião da Câmara da Reforma do Estado, em 1995, solicitei aprovação para a política de privilegiar, do ponto de vista administrativo, os ministérios da área social. Distingui os ministérios da área econômica, “que já tinham muitos economistas e administradores, e dispunham de recursos abundantes”, e os ministérios da área de infra-estrutura, “que contavam com engenheiros qualificados para a administração e recursos razoáveis”, dos

---

<sup>7</sup> Segundo Gilberto Dimenstein (2004) relatórios oficiais afirmam que, apenas no plano federal, são distribuídos 48 milhões de benefícios na forma de transferências. A aposentadoria rural atende a quase 6,8 milhões de pessoas; 824 mil idosos e portadores de deficiência ganham um salário mínimo mensal; 700 mil crianças ganham uma renda para não trabalhar; 3,6 milhões de brasileiros recebem a bolsa-família, o que atinge pelo menos 11 milhões de pessoas. Adicionalmente existem os programas Bolsa-Escola, Vale-Gás, Cartão-Alimentação e Bolsa-Alimentação, que ainda não estão incorporados ao Bolsa-Família. Os estados de Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará, além do Distrito Federal, contam com programas de transferência de renda. No caso de São Paulo, existem, além de recursos estaduais, programas de transferência de renda em cidades importantes como São Paulo, Santo André, Campinas e Ribeirão Preto. Técnicos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) comentam que tanta gente atendida compõe, nesse caótico desenho, um dos maiores programas do mundo de transferência de renda via governo.

<sup>8</sup> Infelizmente o aumento da carga tributária também destinou-se ao financiamento do serviço da dívida pública, onerado por taxas de juros absurdas decididas pelo Banco Central.

ministérios da área social, aos quais “faltavam sejam recursos administrativos sejam orçamentários”. E afirmei que a prioridade do Mare seria a de procurar “fornecer gestores públicos de alto nível e dar assessoria administrativa para os ministérios da área social”. Essa política foi rigorosamente seguida nos quatro anos em que ocupei a direção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Consegui assessorar de forma efetiva principalmente o Ministério da Saúde (Bresser-Pereira, 1998, cap. 14). Estou seguro de que, 10 anos depois do início da reforma em todo o Brasil, embora o avanço dos indicadores sociais se deva principalmente ao aumento do gasto na melhoria da qualidade das políticas públicas, mais orientadas para as necessidades dos cidadãos, resultados efetivos foram alcançados em termos de aumento da eficiência dos serviços sociais.

Há, entretanto, um longo caminho a percorrer no campo do aumento da quantidade e da qualidade dos serviços sociais, já que os índices de pobreza e de concentração de renda no Brasil continuam dramáticos. E o problema está em saber como financiar esse processo. A solução da reforma da gestão pública é fundamental, mas demanda tempo. Por outro lado, o financiamento pelo aumento da carga tributária está se tornando cada vez mais problemático. A carga tributária não tem parado de crescer desde a transição democrática, tendo subido de 24,6%, na época da transição, para 31,6% do PIB hoje, e não há mais condições, nem econômicas e nem políticas, de ampliar os serviços sociais com esse tipo de financiamento.

#### 4. Uma economia semi-estagnada

Existe uma forma óbvia de continuar a aumentar o gasto social sem aumento da carga tributária. Para isso seria necessário que o país gastasse menos com juros e retomasse o desenvolvimento econômico. Dessa forma recursos, não envolvendo aumento da carga tributária, viriam de duas fontes: da diminuição do brutal volume de juros pagos pelo Estado brasileiro aos rentistas, e do crescimento da própria economia, que aumentaria o volume dos recursos tributários arrecadados.

Nossa economia, porém, encontra-se semi-estagnada desde 1980, como mostra o crescimento mínimo da renda por habitante. Esta estagnação deveu-se, inicialmente, à grande crise da dívida externa que atinge o Brasil e os demais países latino-americanos a partir de 1979, e, mais amplamente, à crise do Estado e às altas taxas de inflação que decorreram em grande parte do excessivo endividamento externo ocorrido nos anos 1970.

Entretanto, diante da crise, grandes ajustes foram realizados, reformas foram implementadas, e em 1994, com um choque heterodoxo bem concebido — o Plano Real —, o país logrou estabilizar seus preços, e imaginou-se que estava pronto para

retornar ao desenvolvimento. Não foi isso, porém, que ocorreu. Aceitando conselhos de Washington e Nova York, que se consubstanciaram no que tenho chamado de II Consenso de Washington, a instabilidade macroeconômica foi mantida, não porque voltasse a alta inflação, mas porque uma perversa equação macroeconômica, caracterizada por uma alta taxa de juros básica (determinada pelo Banco Central) e uma taxa de câmbio alta (valorizada) impediam que o país alcançasse a estabilidade intertemporal de suas contas públicas e de suas contas externas (Bresser-Pereira, 2003a). Esta “ortodoxia convencional”,<sup>9</sup> que os países asiáticos sabiamente não adotam, mas que os brasileiros, e, em geral, os latino-americanos, não sabem recusar, afirma que para que a economia brasileira volte a crescer é preciso continuar a dar absoluta prioridade ao combate à inflação, pelo ajuste fiscal e a elevação da taxa de juros básica, e a adoção de reformas institucionais orientadas para o mercado.

Embora considere necessárias as reformas institucionais ou microeconômicas, desde que realizadas com equilíbrio e voltadas para a realidade nacional, não acredito que elas sejam o que de mais urgente e efetivo se possa fazer para a retomada do desenvolvimento econômico. Reformas institucionais são sempre necessárias. Os parlamentos existem para realizá-las. Elas levam tempo para serem aprovadas, e mais tempo ainda para serem implementadas. Seus efeitos são, por definição, de médio e longo prazos.

A retomada do desenvolvimento hoje no Brasil é algo que depende de medidas de curto prazo. Depende, essencialmente, de que se alcance efetivamente a estabilidade macroeconômica. Em 1994, o Brasil alcançou a estabilidade de preços, mas com prejuízo da estabilidade intertemporal das contas externas e contas públicas. Das contas externas, devido a uma taxa de câmbio valorizada, muito baixa; das contas públicas, devido a uma taxa básica de juros altíssima, incidindo sobre uma dívida pública elevada. Portanto, para que se retome o desenvolvimento econômico, será necessário, além de continuar a controlar a despesa pública, mudar a equação macroeconômica perversa de alta taxa de juros e baixa taxa de câmbio que tem caracterizado a economia brasileira nos últimos anos (Bresser-Pereira e Nakano, 2002).

Ao contrário do que supõe a sabedoria convencional, a estabilidade macroeconômica do Brasil é incompatível com a ortodoxia convencional, que expressa os interesses dos rentistas e do sistema financeiro nacional e internacional. É princi-

---

<sup>9</sup> A ortodoxia convencional é um conjunto de crenças econômicas, geralmente com fundamentação neoclássica, que traduz o pensamento econômico dominante em Washington e Nova York em relação aos países em desenvolvimento. Nos anos 1980 assumiu a forma do I Consenso de Washington, e, a partir dos anos 1990, a do II Consenso de Washington. No Brasil essa ortodoxia convencional se expressa através das opiniões dos empresários e economistas do sistema financeiro, a cujos interesses atendem, e das políticas adotadas pelo Banco Central do Brasil.

palmente incompatível com uma taxa básica de juros do Banco Central (Selic) que nada tem a ver com as classificações de risco do Brasil. Alcançada a verdadeira estabilidade macroeconômica, o Brasil poderia retomar o desenvolvimento e não apenas aumentar o gasto social, mas reduzir o emprego e aumentar os salários reais.

Enquanto, porém, uma democracia pujante tem logrado êxitos importantes na área social, principalmente nos níveis municipal e estadual, a economia brasileira tem-se mantido semi-estagnada. O crescimento de 8,5% da renda *per capita* em 20 anos é irrisório. Entre 1950 e 1980 a renda *per capita* dos brasileiros crescia essa percentagem em dois, em vez de em 20 anos. Nos anos 2000 o crescimento da renda *per capita* continua lastimável. Em 2003, caiu 1,5%.<sup>10</sup> Não cabe aqui a discussão dos grandes equívocos de política econômica que têm sido cometidos nessa área.<sup>11</sup> Cabe, entretanto, assinalar que a causa principal desses erros e da crise econômica crônica em que vivemos desde 1980 foi, no início, uma conseqüência do endividamento externo excessivo e da crise fiscal do Estado, mas, desde a primeira metade dos anos 1990, esses problemas foram em grande parte superados com o Plano Real, de 1994. No entanto, a economia brasileira não voltou a crescer. Por quê? Basicamente por uma razão política. A revolução capitalista e democrática do Brasil foi completada, mas sua revolução nacional — a transferência para dentro do país das principais decisões — não foi. Pelo contrário, sofreu uma interrupção e um retrocesso nos anos 1990. A ortodoxia convencional vinda de Washington e Nova York voltou a dirigir a economia brasileira.

Nossas elites econômicas e políticas, que desde 1930 vinham desenvolvendo uma capacidade de pensar e resolver os problemas nacionais, de repente, respondendo à crise negativamente, deixaram de fazê-lo. Em nome da estabilidade de preços, a política macroeconômica passou a sacrificar ou a estabilidade do balanço de pagamentos (através de taxa de câmbio valorizada) ou a estabilidade das contas públicas (com uma política de juros básica absurdamente alta). Que uma política dessa natureza interesse aos rentistas brasileiros, que vivem de juros e consideram “mínima” a remuneração de 9% reais para seus empréstimos de curto prazo, não é surpreendente. Que interesse ao sistema financeiro que, além de lucrar com os juros dos seus empréstimos ao Estado, depende das comissões que auferem sobre o volume total dos

---

<sup>10</sup> O PIB brasileiro decresceu 0,2% em 2003. O último ano em que o crescimento do PIB havia sido negativo foi 1992. Não é coincidência que, nesses dois anos, o Brasil seguia à risca acordo assinado com o FMI no final, respectivamente, de 1991 e 2002. Em ambos os casos, um acordo incompetente que partia de um diagnóstico macroeconômico errado e impunha políticas danosas ao país.

<sup>11</sup> Minha reflexão sobre o assunto encontra-se, principalmente, em *Desenvolvimento e crise no Brasil* (Bresser-Pereira, 2003b).

negócios, é perfeitamente compreensível. Que os dois interessados justifiquem a política de juros altos, em nome do combate à inflação, é previsível. Como também não há nada de surpreendente que esse tipo de política seja recomendado pelo FMI: é afinal a ortodoxia convencional que essa instituição adota, na medida em que ela, de um lado representa a visão que o governo dos EUA tem dos problemas macroeconômicos mundiais, e, de outro, os interesses do sistema financeiro internacional.

É triste, porém, verificar como o restante de nossas elites econômicas e políticas não tem forças para se opor a essa política antinacional. Existe aí um problema político grave, que só será resolvido pelo próprio avanço da democracia brasileira e do debate público que lhe é inerente. A alienação das elites, que, ao copiarem os padrões de consumo do centro rico, aceitam também, de forma acrítica, as idéias que vêm de lá, só poderá ser superada através desse debate e da indignação crescente da sociedade contra esse tipo de política macroeconômica. Ou colocando-se a questão em outros termos, só retomaremos o desenvolvimento quando retomarmos também a nossa revolução nacional.

A menor prioridade que estou atribuindo às reformas institucionais, inclusive à reforma da gestão pública de 1995-98, não significa, obviamente, que elas não possam e devam ser tocadas enquanto não se muda a política macroeconômica, se alcança a estabilidade macroeconômica e se retoma o desenvolvimento. Essas reformas devem e estão continuando. O Parlamento brasileiro tem logrado avanços importantes nessa direção, com o apoio da sociedade e resistência de grupos minoritários, geralmente situados nos níveis inferiores do Estado brasileiro. Observe-se, porém, que esses avanços contam também com o apoio internacional — o que facilita o processo de reforma, mas o põe sob suspeita. Embora Washington e, particularmente, o Banco Mundial resistam a admitir esse fato, instituições não se exportam por um sem-número de razões, a partir do fato simples de que políticas econômicas e normas legais são geralmente equivocadas quando impostas de fora. As instituições podem e devem ser importadas, mas importar instituições significa introduzir alterações substanciais nas experiências estrangeiras e desenvolver novas idéias, de forma a alcançar instituições adaptadas às necessidades do país. A reforma da gestão pública de 1995-98 é um exemplo do que afirmo. Ela nasceu da observação da experiência e da discussão das idéias sobre a reforma da gestão pública que estava ocorrendo em alguns países desenvolvidos, mas fomos capazes de formular novas idéias, e de iniciar uma reforma voltada para a realidade e para os interesses nacionais.

#### Referências bibliográficas



AZEVEDO, Clovis Bueno de; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 54, n. 1, p. 45-58, jan. 2003.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — Mare. *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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, n. 1, 1997.

———. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

———. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 4, p. 5-28, out. 1999.

———. O Segundo Consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 3, p. 3-34, jul. 2003a.

———. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-2003*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003b.

———. *Democracy and public management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

———; NAKANO, Yoshiaki. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3, p. 146-177, jul. 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. Brasília: Ipea, out. 2003. (Texto para Discussão n. 988.)

CLAD — Conselho Científico (Org.). *Responsabilización en la administración pública*. Buenos Aires: Eudeba; Caracas: Clad, 2000.

DIMENSTEIN, Gilberto. Por que o Brasil não explode? *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 fev. 2004.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996. Brasília: Ipea, jun. 1999. (Texto para Discussão n. 649.)