

A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento

*Luiz Carlos Bresser Pereira**
*Regina Silvia Pacheco***

*Professor da Fundação Getúlio Vargas. Ex-ministro da Fazenda.
**Professora da Fundação Getúlio Vargas.

ESTAMOS DIANTE DE UMA CRISE, no Brasil, que evidencia as distinções entre Estado e governo: a crise paralisa o governo, mas o Estado e suas instituições de direito continuam funcionando — o sistema das leis, a justiça, o serviço público. A crise mostra, ao mesmo tempo, que o país precisa de bons governos, isto é, de pessoas e partidos políticos competentes que dirijam o Estado, mas que já dispõe de um Estado democrático dotado de instituições estáveis. E sugere também a importância de um Estado forte e dotado de legitimidade política para fazer frente a crises eventuais. O presente texto pretende analisar os pressupostos e requisitos de um Estado forte, em contexto democrático. Não abordará a dimensão da crise de governo. Parte do pressuposto de que o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade, e por isso mesmo, uma instituição fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Para o desenvolvimento econômico, as instituições são fundamentais, sendo, naturalmente, a mais importante delas o próprio Estado moderno, na medida em que este é seu instrumento de ação coletiva por excelência. O Estado é um instrumento positivo do desenvolvimento na medida em que estimula o investimento em capital físico e humano, e no progresso técnico e científico, mas pode ser também um empecilho, se, em vez disso, suas instituições estabelecerem o privilégio e favorecerem a captura do patrimônio público.

Assumindo que o Estado é instituição fundamental para o desenvolvimento nacional, iniciaremos com uma breve conceituação do que entendemos por Estado forte, em contexto democrático. Em seguida, discutiremos as idéias que, há mais de um século, guiaram a organização do aparelho de Estado, buscando separar o público do privado: as reformas do serviço público ou reformas burocráticas empreendidas na segunda metade do século XIX na Europa e nos

Estados Unidos, e trazidas para o Brasil nos anos 1930. No entanto, aquelas idéias de mais de um século não são mais suficientes hoje para garantir melhor desempenho das organizações públicas, de forma compatível com um Estado forte e democrático. Novas propostas surgiram em vários países, nas duas últimas décadas: as reformas gerenciais ou reformas da gestão pública, que constituem, portanto, o segundo grande tipo de reformas administrativas na história do Estado moderno. No Brasil, a reforma gerencial começa em 1995.

O texto está estruturado como segue: após analisarmos as dimensões de sua organização, instrumentos e gestão de pessoal, dialogando com a tese da reforma burocrática ou do serviço público, passaremos às propostas de reforma empreendidas na última década no Brasil, seus avanços conceituais e institucionais, e sua baixa implementação — ou mesmo retrocesso recente. Finalmente, buscaremos as causas do grande aumento da carga tributária ocorrido no Brasil nos últimos 25 anos, ao mesmo tempo em que a economia passava a crescer a taxas substancialmente mais baixas. Rejeitaremos a tese de que esse aumento deveu-se principalmente à ineficiência da máquina do Estado, atribuindo o aumento a dois fatores principais: a decisão tomada pelas forças democráticas, a partir da transição de 1985 para a democracia, de aumentar o gasto social para reduzir a desigualdade social existente no Brasil, e o aumento abusivo das taxas de juros ocorrido nesse período.

Consideramos que reformas sustentadas no aparelho do Estado, na direção iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado — Mare, 1995), articuladas a mudanças substantivas na gestão macroeconômica, serão capazes de redirecionar o Estado brasileiro à sua trajetória de instituição fundamental para o desenvolvimento.¹ A Grã-Bretanha foi o país que mais avançou na reforma da gestão pública desde meados dos anos 1980, quando a ela deu início, enquanto a França e a Alemanha até hoje não a realizaram. Supomos que o desempenho econômico claramente superior do primeiro país, quando comparado com o dos outros dois, deve-se, em grande parte, ao fato de haver empreendido aquela reforma.

Este texto traz duas idéias centrais: a primeira, de que reformar o Estado brasileiro hoje vai além de implantar a administração burocrática clássica: é

¹A discussão sistemática dessa reforma encontra-se em Bresser Pereira, 1998.

necessário reformar a estrutura do Estado e os instrumentos de gestão da coisa pública. Essa reforma é essencial para tornar o Estado mais eficiente, e, portanto, para permitir que, com a mesma quantidade de recursos, possa ele realizar serviços de melhor qualidade e em maior extensão. Permitirá, além disso, reduzir a carga tributária, que é excessiva no Brasil, embora seja um equívoco atribuir principalmente à ineficiência do Estado o descompasso, no Brasil atual, entre o tamanho do Estado, quando medido em termos de carga tributária, e o nível de desenvolvimento do país. Começaremos discutindo o que entendemos por Estado forte e democrático.

UM ESTADO FORTE — NO SÉCULO XXI

A expressão “Estado forte no séc. XXI” parece paradoxal. Destoa do *mainstream* conservador que se impôs a partir do final dos anos 1970, que proclamou o mercado auto-regulado, e atacou o Estado e a política em nome da eficiência. Afirmamos, no entanto, que a inserção competitiva dos Estados-nação no cenário global requer um Estado capaz de dar apoio às empresas nacionais e de defender os interesses da nação. Tal afirmação baseia-se no entendimento de que a globalização tem impactos importantes sobre os Estados-nações, mas está longe de significar seu fim ou sua irrelevância. Entre os que criticam essa tese temos os que simplesmente negam haver novidade no processo, dado que no final do século XIX tivemos uma ‘primeira globalização’², e temos os mais realistas, que limitam a extensão do processo, para mostrar que “a morte das economias nacionais foi grandemente exagerada”.³ Nessa linha, Giddens (2000:91) contrapõe-se aos cétricos — que insistem em ignorar os efeitos da globalização —, mas também aos radicais — que afirmam o fim do Estado-nação. Para esse autor a globalização é fenômeno que modifica profundamente as instituições (e a vida cotidiana); afirma que “nosso mundo em descontrole não precisa de menos, mas de mais governo — e este, só instituições democráticas podem prover”. Se é um erro desqualificar a globalização, não admitindo que na segunda metade do século XX assistimos a um enorme salto no processo de internacionalização, maior erro é reconhe-

²Paulo Nogueira Batista Jr. (1998).

³Robert Wade (1996).

cer o processo histórico e ver nele o começo do fim do Estado-nação. Na verdade, nos dias atuais os Estados nacionais tornaram-se ainda mais estratégicos no plano econômico porque a globalização afinal não é outra coisa senão a fase do capitalismo na qual os países competem em nível mundial no plano comercial, financeiro e tecnológico apoiando suas respectivas empresas.

O Estado forte e democrático, no século XXI, deve reunir um conjunto de características políticas, financeiras e organizacionais. É o Estado de direito, ou o império da lei. Baseia-se num sistema constitucional-legal dotado de legitimidade e efetividade, onde as instituições correspondem às estruturas sociais e econômicas existentes. Suas instituições são democráticas; permitem eleger governos com legitimidade política. Esses temas remetem à reforma política necessária. Do ponto de vista financeiro, é um Estado fiscal e monetariamente forte, suas finanças assentadas em equilíbrio fiscal, dotado de moeda estável. Aqui se encaixam reformas na área tributária e previdenciária. E do ponto de vista organizacional, o conceito de Estado forte remete a uma estrutura administrativa e a um serviço público fortes — estamos aqui diante dos requisitos da reforma do aparelho do Estado. Este é o foco do presente texto. Mas de que reforma necessitamos?

QUAL REFORMA DO ESTADO?

É marcante e persistente a idéia de que um Estado forte requer um serviço público de carreira, formado por corpos profissionais permanentes, cujos integrantes são recrutados pelo mérito e mantidos por uma boa política de pessoal. Espera-se que a grande maioria dos cargos públicos seja ocupada por profissionais integrantes de tais carreiras, e não nomeados segundo critérios estritamente políticos, nepotistas ou clientelistas. Tal visão é ainda hoje prevaiente entre cientistas políticos, juristas, formadores de opinião e o senso comum. Um consenso bastante difundido sustenta a necessidade de separar a administração pública da política — voltando aos temas clássicos do início do século, defendidos por Max Weber, no contexto europeu, e Woodrow Wilson, do outro lado do Atlântico.

Estes são, sem dúvida, requisitos importantes e necessários. Mas argumentamos que são insuficientes, hoje, para caracterizar um Estado forte e voltado às demandas da sociedade. Aqueles requisitos constituíram o conteúdo da pri-

meira grande reforma do Estado — a da constituição da administração burocrática, ou reforma do serviço público profissional, empreendida ao longo do século XIX e início do XX, na maioria dos países europeus e norte-americanos mais avançados — que tornou o aparelho do Estado mais profissionalizado e mais efetivo, mas não particularmente mais eficiente. No Brasil, iniciamos nos anos 1930 as tentativas de implementar a reforma burocrática. Os intentos foram incompletos, com avanços significativos a partir da Constituição de 1988 — quando foi generalizado o concurso público como regra de ingresso para os cargos permanentes do Estado. Contudo, foram ainda mais tímidos os avanços relativos à autonomia da burocracia — e a expressão “anéis burocráticos” remete diretamente a isso. Politização e intermediação de interesses foram marcas da burocracia brasileira apontadas por vários autores, ao longo do século XX.

Hoje, a partir da reforma da gestão pública ou reforma gerencial do Estado, que começa nos anos 1980 na Grã-Bretanha, Austrália e Nova Zelândia, os requisitos para um serviço público profissional e competente são mais extensos do que aqueles clássicos — ingresso por concurso e promoção pelo mérito. Uma política de recursos humanos que dê sustentação ao alto desempenho de organizações públicas requer hoje, além dos requisitos clássicos, uma política salarial com remunerações compatíveis às praticadas pelo mercado privado, capacitação continuada, regras flexíveis, abrangendo um corpo enxuto e qualificado de profissionais (Longo, 2004). Ainda assim, tal conteúdo é insuficiente, conforme demonstraram as reformas empreendidas por vários países nas duas últimas décadas do século XX. Tais reformas abrangeram outros dois campos complementares de inovações: um relativo à organização e macroestrutura do Estado, outro relativo a novos instrumentos de gestão (OECD, 2005).

A organização e macroestrutura adequadas ao Estado forte e democrático tornam-se concretas quando as entidades estatais realizam apenas as funções que lhe são próprias, descentralizando suas atividades não-exclusivas, especialmente os serviços sociais e científicos que presta, para organizações sem fins lucrativos, e terceirizando para empresas privadas atividades de apoio.

Nas atividades exclusivas de Estado, as reformas promoveram a *agenci-fication*: constituição de agências movidas por finalidade específica, separadas dos ministérios e departamentos formuladores de políticas, a eles conectadas por meio de acordos prévios de resultados a atingir — os contratos de gestão

ou cartas de serviço⁴. A literatura aponta quatro razões principais que levaram à constituição de agências: a busca de economia, os objetivos visando eficiência, a melhoria do processo decisório sobre o orçamento público, e ainda os propósitos de transparência e maior responsabilização ou *accountability* pelos resultados (OECD, 2004; 2005). Nos países da OCDE, as agências já respondem por cerca de 50% do pessoal e do gasto público. No Reino Unido, onde o processo de “agencificação” iniciou-se em 1988, são hoje 131 *agencies*, responsáveis por mais de 75% dos empregados públicos. Na Holanda, em 2004, as agências respondiam por 80% dos empregos no setor público. A Coréia, que iniciou seu processo em 1999, contava em 2004 com 23 agências reunindo cinco mil funcionários, com recursos equivalentes a 7% do orçamento do Estado.

Por outro lado, quando se tratam de atividades não-exclusivas de Estado, que não envolvem o uso do poder de Estado, a tendência nas reformas gerenciais é a da ‘publicização’, ou seja, a contratação dos serviços com organizações sem fins lucrativos, públicas não-estatais, do terceiro setor. No Brasil, quando essas organizações celebram contratos de gestão com o Estado, são chamadas de ‘organizações sociais’. Mais amplamente, essa tendência se expressa em um número crescente de parcerias entre o Estado e organizações públicas não-estatais através das quais o financiamento fica principal, senão exclusivamente, por conta do Estado, mas a execução do serviço é atribuída a organizações mais próximas aos usuários dos serviços, e dotadas de maior flexibilidade gerencial.

Quanto aos novos instrumentos de gestão, a idéia central é tornar o gestor público mais autônomo e mais responsabilizado; é dar a ele maior liberdade para tomar decisões visando atingir os objetivos estabelecidos, e depois cobrar dele os resultados. Nessa direção, além do contrato de gestão, têm sido largamente utilizadas ferramentas voltadas à mensuração e comparação de resultados⁵, à competição administrada por excelência, ao planejamento e à gestão estratégica de organizações públicas⁶, à transparência e *accountability*⁷.

⁴Ver Jann & Reichard (2002); Trosa (2001); Pacheco (2004).

⁵Indicadores de produtos (*outputs*) e de impactos (*outcomes*). Ver Trosa, 2001. Pesquisa da OCDE realizada em 2003 revelou que 80% de seus países-membros utilizavam contratos de resultados especificando produtos a serem entregues ao público — ver OECD, 2004a.

⁶Com destaque para o BSC — *Balanced Scorecard*.

⁷Sob vários formatos de prestação de contas, ver CLAD (2000). Em pesquisa realizada pela OCDE em 2003, os países-membros informaram que tornam públicos os resultados de desempenho mensurados, à exceção de 10% deles. Ver OECD, 2004.

Multiplicam-se também as políticas voltadas ao desenvolvimento de gerentes e dirigentes públicos. Os novos conteúdos dados à gestão de recursos humanos, as inovações introduzidas na macroestrutura e novos formatos organizacionais, além de instrumentos inspirados na administração de empresas e adaptados para o setor público, fazem parte das reformas em curso em vários países, empreendidas nas duas últimas décadas.

Iniciada pelo governo conservador de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, esta reforma foi muitas vezes identificada com as propostas neoliberais visando o Estado mínimo. No entanto, os mesmos princípios e diretrizes foram adotados por governos progressistas, como, por exemplo, nos países nórdicos, ou foram iniciados por governos conservadores, e tiveram sua implementação continuada sob governos progressistas que os sucederam — como é o caso na Grã-Bretanha. Outros casos contribuíram para difundir a imagem da reforma associada ao ideário neoliberal. Na Nova Zelândia, durante o período em que o partido conservador esteve no poder, nos anos 1990, a reforma da gestão pública assumiu caráter neoliberal ao pretender substituir o Estado pelo mercado. Entretanto, o governo trabalhista que o seguiu eliminou os excessos da reforma, e lhe deu continuidade. Em todos os casos, o que ficou claro é que só fazem sentido reformas que fortaleçam o Estado, não que o enfraqueçam. A reforma na Nova Zelândia o enfraqueceu por algum tempo, o que levou os eleitores a punir essa forma de agir e eleger um outro governo orientado para o fortalecimento do Estado e da sua ação social.

As reformas da gestão pública, vistas de forma agregada nos mais diversos contextos em que vêm sendo aplicadas, não têm o objetivo precípua de diminuir o tamanho do Estado enquanto orçamento. Isto significa que não visam reduzir o Estado medido pela carga tributária (receita) ou pelo gasto público (despesa). Isto porque, apesar de propor novos formatos organizacionais (públicos não-estatais) e novos vínculos de trabalho (próximos aos do setor privado) no setor público, não visam afastar o Estado do financiamento de tais atividades. Na Grã-Bretanha, por exemplo, desde que o governo trabalhista assumiu o poder em 1997, a carga tributária aumentou cinco pontos percentuais. Essas reformas buscam, na verdade, meios de promover maior eficiência e eficácia de tais atividades, contribuindo para elevar o desempenho das organizações públicas — estatais e não-estatais. A reforma da gestão pública cria novas instituições e define novas práticas que permitem transformar os buro-

cratas clássicos em gestores públicos. O objetivo central é reconstruir a capacidade do Estado, tornando-o mais forte do ponto de vista administrativo, de modo a criar condições para que seja também mais forte em termos fiscais e em termos de legitimidade democrática.

A lógica dessa segunda grande reforma da administração pública, empreendida a partir da década de 1980, assenta-se, portanto; primeiro, na revisão da estrutura administrativa, transferindo para agências mais autônomas atividades exclusivas, de caráter antes executivo do que de formulação de políticas, e para organizações públicas não-estatais os serviços sociais e científicos que o Estado presta; segundo, na mudança dos instrumentos de gestão, tornando os gestores mais capazes de adequar sua ação às mudanças constantes que estão ocorrendo em um ambiente social e técnico em rápida transformação. Veremos, a seguir, como tais propostas foram introduzidas no Brasil, suas características específicas e sua implementação.

BRASIL: ESTRATÉGIA DA REFORMA 1995-1998

As propostas de reforma voltadas para o incremento da capacidade do Estado, conforme acima descrito, foram introduzidas no Brasil em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), elaborado pelo Mare. Compreenderam três dimensões:

- a) uma dimensão institucional-legal, voltada para a reforma do quadro jurídico-normativo do setor público e a criação de novos formatos organizacionais — as agências autônomas e as organizações sociais, além das OSCIPs — organizações da sociedade civil de interesse público⁸;
- b) a introdução de novos instrumentos de gestão (contratos de gestão, contabilidade gerencial e de custos, planejamento e gestão estratégica, análise e melhoria de processos, procedimentos de gestão pela quali-

⁸A proposta de criação das OSCIPs resultou das rodadas de interlocução com o Terceiro Setor, conduzidas pelo Conselho da Comunidade Solidária. Não foi, portanto, gerada pelo Mare. Mas sua concepção e seu principal instrumento de contratualização de resultados com o setor público — o “termo de parceria” — têm inspirações claras nos mesmos princípios que nortearam o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Ver Ferrarezi, 2000.

dade, entre outros), para viabilizar o par de atributos “autonomia x responsabilização”, por meio de concessões de flexibilidades administrativas aos gestores públicos, combinadas com novas formas de controle (controle social, controle por resultados, competição administrada) e canais de *accountability*;

- c) Uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que pesa sobre os administradores públicos a um grau de confiança, ainda que limitado, combinado com maior compromisso com resultados; aqui, a estratégia foi a da capacitação massiva e permanente de gerentes e servidores públicos.

A Figura 1 resume as propostas do Plano Diretor.

FIGURA 1
BRASIL, ESTRATÉGIA DA REFORMA 1995-1998

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO-ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Forças Armadas	●				●
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Controle, fiscalização, subsídios, seguridade	●				●
ATIVID. NÃO-EXCLUSIVAS Universidade, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização →	●			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais	→ Privatação		●		●

FONTE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Mare, 1995).

Um dos princípios fundamentais da reforma de 1995-1998 é o de que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado, porém, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a

*Ver Bresser Pereira, 2004.

serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas.

Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle — controle social, controle de resultados e competição administrada — devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. No nível federal, o núcleo é integrado pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. Nos níveis estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Incluem a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências e recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego etc. Estes dois setores — o núcleo estratégico e as atividades exclusivas de Estado — devem continuar sob a propriedade estatal, pela natureza de suas atividades *core*. As atividades de apoio, como nos demais setores, podem ser terceirizadas.

Já os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, são realizados e/ou subsidiados pelo Estado porque são considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Não devem ser

privados. Mas tampouco requerem as regras mais rígidas aplicáveis às organizações estatais. Este é o significado da figura organizacional de entidades públicas não-estatais. Por meio de um processo de publicização, entidades estatais voltadas para atividades não-exclusivas se transformam em entidades públicas não-estatais.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Serão tais propostas adequadas ao Brasil, com seu legado de práticas patrimonialistas? A Reforma da Gestão Pública de 1995-1998 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com eles, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade. Seu pressuposto é de que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. É preciso lutar contra a corrupção e o desperdício, mas essa luta não alcança êxito se nos limitamos a enrijecer a administração pública com controles e mais controles. Em vez disso, é preciso combinar confiança com controle, dar mais autonomia ao gestor público, e fazê-lo mais responsabilizado pelos seus atos.

CIRCULAÇÃO DAS IDÉIAS DA REFORMA E SUA IMPLEMENTAÇÃO

A Reforma da Gestão Pública de 1995/1998 começou sob um clima fortemente adverso. A proposta de reforma, que incluía uma emenda constitucional, foi inicialmente entendida como neoliberal e contrária aos servidores públicos. Aos poucos, porém, através de um amplo debate público, toda a lógica da reforma gerencial foi ganhando apoio, ao mesmo tempo em que a emenda constitucional, que flexibilizava o princípio da estabilidade no emprego dos servidores, foi sendo aperfeiçoada pelo debate e ganhando legitimidade política. Três anos depois, a emenda foi aprovada quase na sua íntegra, recebendo um amplo apoio da opinião pública. No final dos quatro anos a mudança cultural em Brasília, em consequência da Reforma da Gestão Pública de 1995/1998, havia sido enorme: difundiu-se a linguagem da gestão por

resultados, como parte de um novo *ethos* da gestão pública, em substituição ao *ethos* burocrático. A mudança institucional foi também significativa, graças principalmente à aprovação da Emenda Constitucional 19 e da Lei das Organizações Sociais.

No plano da implementação, porém, o avanço foi modesto, e tornou-se ainda mais lento nos últimos dez anos depois da reforma. Ela continua a ocorrer, principalmente no âmbito de estados e de municípios, enquanto se arrasta em Brasília. Arrasta-se, em parte, porque existem interesses contra ela, principalmente dos servidores que não fazem parte das carreiras de Estado, aos quais a reforma deu evidente preferência; em parte, porque os dirigentes governamentais não têm o conhecimento e as informações relevantes sobre a nova cultura da gestão pública.

Desde 2003, assistimos à estagnação e ao retrocesso na esfera federal, enquanto tais propostas avançam nos governos estaduais e em municípios. Estagnação na reforma das estruturas, com ampliação do número de organizações baseadas em formatos tradicionais — vide o aumento do número de ministérios e secretarias de Estado, a criação de sete novas universidades com o mesmo formato institucional das atuais e enrijecidas universidades públicas federais, ou tentativas de impor formatos rígidos a entidades dotadas de algum grau de autonomia — por exemplo, a proposta de transformar em autarquia o Grupo Hospitalar Conceição, cujo formato atual de sociedade de economia mista lhe confere muito mais flexibilidade; ou ainda nas propostas de alteração do modelo das agências reguladoras.

Por outro lado, o retrocesso é claro quanto à organização do serviço público — concursos, política salarial, extensão de benefícios a aposentados, politização dos cargos de confiança. Os concursos voltaram a recrutar pessoal de nível médio e para funções de apoio administrativo, em alguns casos destinados a “reverter a terceirização”, conforme anunciado por porta-vozes do governo federal. Na política salarial, o governo tem feito ajustes, utilizando em muitos casos o aumento do percentual da gratificação por desempenho sobre o vencimento básico (que, em vários casos, chega atualmente a 50%). A consequência disso é o agravamento de uma tendência perversa na administração pública burocrática — a de tornar as avaliações de desempenho meramente formais, igualando todos os avaliados nos níveis mais altos. Esta tendência já é forte quando o percentual da gratificação é pequeno, e se torna maior quan-

do esse percentual aumenta. O atual governo tem também estendido aos aposentados as gratificações de desempenho — o que significa, na prática, o fim desse instituto e da cultura ainda incipiente de avaliação de desempenho individual e institucional. A mesa de negociação salarial, criada pelo atual governo, consagrou o padrão corporativo de definição da política salarial e de benefícios na administração pública federal.

Quanto aos cargos de confiança, a imprensa noticiou amplamente a prevalência de critérios políticos para a escolha dos nomeados, com impactos negativos sobre os serviços prestados — chegando a casos dramáticos como o do Inca (Instituto Nacional do Câncer), que chegou a ter suas atividades interrompidas por inépcia da diretora de administração, nomeada por critérios exclusivamente políticos. Em muitos casos, especialmente nos ministérios da área social, a nomeação de pessoas sem as necessárias qualificações para cargos de confiança obriga aqueles que querem informações relevantes sobre os serviços a recorrer a funcionários hoje situados em níveis substancialmente mais baixos. Por outro lado, um princípio importante da reforma de 1995, a de que a remuneração dos cargos dirigentes de livre nomeação (DAS — cargos de direção e assessoramento superior) não deve diferir excessivamente quando são ocupados por funcionários de carreira ou por pessoas recrutadas fora do setor público, está sendo abandonado. Em 1995 a remuneração desses cargos foi substancialmente aumentada, para atrair pessoal altamente qualificado necessário, ao mesmo tempo em que se estabeleceu que os funcionários que ocupassem os mesmos cargos receberiam a sua própria remuneração acrescida de 25% do valor do DAS. Essa porcentagem, que no final do governo Fernando Henrique Cardoso já havia sido aumentada para 40%, foi elevada para 65%, favorecendo de forma indevida os servidores.

A SEGUNDA IDÉIA: O ESTADO BRASILEIRO É GRANDE DEMAIS PARA O NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

Uma simples comparação entre países desenvolvidos e outros similares ao estágio de desenvolvimento do Brasil, em termos de carga tributária com relação ao PIB, nos mostra que o Brasil está fora da linha — como podemos ver na Tabela 1. Uma carga tributária da ordem de 35% do PIB, no caso brasileiro, é alta demais para o nível de desenvolvimento que o país alcançou.

TABELA I
CARGA TRIBUTÁRIA X PIB *PER CAPITA* — PAÍSES SELECIONADOS

País	PIB <i>per capita</i> (US\$ PPP)	Carga tributária (% PIB — 2002)
Brasil	7.710	34,9
México	9.200	18,1
Chile	10.730	17,2
Argentina	11.460	17,5
Turquia	6.971	31,1
Espanha	25.051	35,6
Alemanha	27.666	36,0
Reino Unido	29.931	35,8
Canadá	30.475	33,9

FONTES: *OECD Main Economic Indicators 2005* e www.economist.com. PPP *per capita* US\$ 2003.

Os dados acima mostram que países com nível de renda *per capita* pouco superior ao do Brasil — casos do México, Chile e Argentina — têm carga tributária equivalente à metade da do Brasil, medida em percentual do Produto Interno Bruto. Por outro lado, países com carga tributária semelhante à brasileira — na Tabela 1, Espanha, Alemanha, Reino Unido, Canadá — apresentam renda *per capita* três ou quatro vezes superiores à do Brasil. O Brasil está alinhado unicamente com a Turquia — em termos de renda *per capita* e carga tributária.

A explicação mais difundida para tal quadro está na identificação de uma ineficiência crônica do Estado brasileiro: a administração pública brasileira seria pesada demais, e adotaria procedimentos excessivamente rígidos ou formais. Essa explicação, porém, é parcial, e tem fundo ideológico. Geralmente quem a afirma está de alguma forma se associando às teses neoliberais vindas do Norte. A carga tributária brasileira, que no início dos anos 1980 estava em torno de 22% do PIB, de fato aumentou extraordinariamente para 36% do PIB nos dias que correm, mas esse aumento não se deveu princi-

palmente à ineficiência da burocracia do Estado. Deveu-se, principalmente, a um brutal aumento do gasto com juros, e ao aumento dos gastos com a área social.

A primeira explicação alia uma crítica à ausência das reformas necessárias, no Estado brasileiro, a uma visão bastante presente na literatura conservadora de que “burocratas são perdulários” e atuam sempre no sentido de maximizar o orçamento que está sob sua responsabilidade — pressionando assim pelo aumento do gasto público. Tal versão nos parece pouco explicativa e carente de comprovação empírica. Desconsidera, ademais, importantes avanços ocorridos na prestação de serviços públicos. Por exemplo, ocorreram grandes avanços de eficiência e cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS). Hoje esse é um instrumento que garante no Brasil o direito universal à saúde com uma qualidade razoável a um custo muito baixo, segundo padrões internacionais (seu custo é de aproximadamente US\$ 0,80 *per capita*). A qualidade razoável do sistema, que melhorou extraordinariamente nos últimos dez anos, é atestada por várias pesquisas que mostram que seus usuários estão relativamente satisfeitos, enquanto que a classe média que não o utiliza é muito crítica.

Parte dos avanços pode ser observada por meio dos resultados da Pesquisa Nacional de Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos, realizada em 2000, que demonstram uma média de 75% de satisfação entre os que efetivamente utilizam serviços públicos (sendo mais críticos ou menos satisfeitos aqueles que não utilizam).

Alguns indicadores desses avanços podem ser vistos na Tabela 2. A cobertura do ensino fundamental atingiu 97% das crianças. Entre 1980 e 2000, houve significativo aumento do gasto social público *per capita*, com variação positiva de 43,4%. A evolução de alguns indicadores sociais, no período, refletiu positivamente esse padrão de intervenção: um aumento de quase 13% na esperança de vida ao nascer, uma queda de mais de 56% na taxa de mortalidade infantil, e a redução de 48% na taxa de analfabetismo.

TABELA 2
BRASIL, DADOS SOCIAIS, 1980-2000

	1980	2000	Variação %
Esperança de vida ao nascer (anos)	62,5	70,5	13
Taxa de mortalidade infantil/mil (%)	69,1	30,1	-56
Taxa de analfabetismo — pessoas com 5 anos ou mais (%)	31,9	16,7	-48

FONTE: IBGE/PNAD 2002; disponível em www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br. Extraído de Bresser Pereira, 2003.

Para alcançar essa melhoria substancial nos indicadores sociais, entretanto, foi necessário gastar mais. Conforme mostra a Tabela 3, esse aumento ocorreu de forma dramática. Entre 1980 e 2000, enquanto a renda por habitante aumentava apenas 8,5%, o gasto social *per capita* aumentou 43,4%! Tal aumento respondeu a uma estratégia que foi claramente definida pelas forças políticas que comandaram a transição democrática brasileira. Preocupados com a radical desigualdade existente no país, essas forças, de esquerda ou de centro-esquerda, entenderam que a forma de reduzir a concentração de renda no país seria aumentar consideravelmente o gasto social, principalmente o gasto em educação e saúde. E isso foi feito. A direita geralmente argumenta que esse gasto é ineficiente, e fica todo na burocracia, não chegando ao usuário pobre. Entretanto, a melhoria substancial dos indicadores sociais ocorrida são um indício de que essa conclusão é apressada.

TABELA 3
BRASIL, PIB E GASTO SOCIAL *PER CAPITA*, 1980-2000

	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

FONTE: IBGE/PNAD 2002; disponível em www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br. Extraído de Bresser Pereira, 2003.

A crítica conservadora, entretanto, vai além, e afirma que o gasto social brasileiro tem-se concentrado em atividades puramente assistenciais. De fato, houve um aumento importante no gasto em assistência social no Brasil, principalmente com a implementação de mecanismos de renda mínima que hoje se concentram no programa Bolsa Família. Vemos pela Tabela 3 que entre 1987 e 2003, houve um aumento de 3,1 pontos percentuais na concessão de benefícios assistenciais sem contribuição prévia ou contribuição parcial. Fica, assim, explicada apenas uma pequena parcela dos 14 pontos percentuais de aumento da carga tributária ocorrida entre o início dos anos 1980 e o presente.

TABELA 4
BRASIL: BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E SUBSIDIADOS
— BAeS (EM % DO PIB)

Benefícios	1987	2004
% do PIB	0,5	3,6
Pessoas atendidas (milhões)	5,2	21,8

FONTE: Raul Velloso.

BAeS: benefícios sem contribuição prévia, ou parcial; pagamentos de até um salário mínimo, com exceção do seguro-desemprego, cuja média é 1,5 salário mínimo. O número de pessoas atendidas é estimado.

Para explicar o aumento de 22 para 36% da carga tributária, o papel dos juros pagos pelo Estado em função de sua dívida pública tem alcance explicativo bem maior — conforme mostram os dados da Tabela 5. A combinação entre taxas de juros extraordinariamente altas e dívida elevada resulta no comprometimento de cerca de $\frac{1}{4}$ da carga tributária para o pagamento de juros da dívida. No início dos anos 1980 o pagamento de juros pelo Estado era inferior a 1%. Hoje, está em torno de 8% do PIB. Nada menos, portanto, do que 7 pontos percentuais, dos 14 aumentados a partir dos anos 1980, devem-se a juros pagos a rentistas.

TABELA 5
BRASIL, GASTOS COM JUROS NOMINAIS X CARGA TRIBUTÁRIA
(% DO PIB)

Ano	Carga tributária total	Gastos com juros nominais
1995	28,44	7,54
1996	28,63	5,77
1997	28,58	5,15
1998	29,33	7,95
1999	31,07	13,21
2000	31,61	7,95
2001	33,40	8,81
2002	34,88	14,17
2003	34,01	7,87

FONTE: www.ipeadata.gov.br

Não parece, portanto, razoável explicar o aumento da carga tributária e da despesa pública ocorrida no Brasil pela ineficiência da máquina do Estado. Essa ineficiência existe, mas em vários setores tem havido progresso. Houve, sem dúvida, um aumento substancial do custo com a burocracia do Estado a partir da Constituição de 1988 e da lei do regime único, que se expressou especialmente em um sistema de previdência pública marcado por privilégios. Esses privilégios, entretanto, foram substancialmente reduzidos com as sucessivas reformas da previdência pública, e com uma revisão geral da lei do regime único durante o primeiro governo Cardoso. Há ainda muito a fazer na reforma da gestão pública para que o Estado se torne um elemento efetivo de desenvolvimento devido à sua própria eficiência, mas muito trabalho já foi realizado, não apenas na esfera federal, mas também estadual e municipal.

Ao contrário do que afirma o pensamento conservador, o Estado brasileiro não é o grande obstáculo ao desenvolvimento. O país encontra-se semi-estagnado desde o início dos anos 1980 por outras razões que não importa aqui reexaminar. Não há dúvida, porém, de que a carga tributária pode e deve ser reduzida. Para isso, não é possível pensar em reduzir o gasto social. É preciso

apenas reconhecer, em relação a esse gasto, que não pode aumentar. Que a estratégia de redistribuir renda através do aumento do gasto social chegou ao limite. Se quisermos continuar aumentando e melhorando os serviços sociais públicos, as duas únicas alternativas que restam são o aumento da eficiência na prestação dos serviços — uma diretriz fundamental da reforma de 1995 — e a retomada do desenvolvimento econômico. No curto prazo, a redução da carga tributária é possível, mas através de uma reforma financeira que enfrente a doença fundamental da economia brasileira. Até 1994 essa doença era a inflação, hoje é a taxa de juros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, Brasília: Enap.
- (2003). “Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85”. *Econômica* 5(1):101-8. Rio de Janeiro.
- (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- CLAD, Consejo Científico (orgs.) (2000). *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- FERRAREZI, Elisabete (2000). “Reforma do Estado e o novo marco legal do terceiro setor”. Santo Domingo: V Congresso Internacional do CLAD. Publicado depois com o título “El nuevo marco legal del tercer sector en Brasil”. *Revista Reforma y Democracia*, nº 20 (jun. 2001), p. 35-72.
- Giddens, Anthony (2000). *Mundo em descontrole — O que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record.
- JANN, Werner e REICHARD, Christoph (2002). “Melhores práticas na modernização do Estado”. *Revista do Serviço Público* 53(3):31-50. Brasília.
- LONGO, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Mare — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995.
- NOGUEIRA BATISTA JR., Paulo (1998). “Mitos da globalização”. *Estudos Avançados* 12(32) janeiro 1998: 125-186.
- OECD (2004). “Public Sector Modernisation: Changing Organizational Structures”. OECD: *Policy Brief*, setembro de 2004. Paris.
- (2004a). “Public Sector Modernisation: Governing for Performance”. OECD: *Policy Brief*, outubro de 2004. Paris.
- (2005). *Modernising Government: The Way Forward*. Paris, OECD Publishing.

- PACHECO, Regina Sílvia (2004). "Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional". Madri: IX Congresso Internacional do CLAD.
- TROSA, Sylvie (2001). *Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Enap.
- WADE, Robert (1996). "Globalization and Its Limits: Report of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated". In BERGER, S. e DORE, R. eds. *National Diversity & Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press: 60-88.