

REVENDO DOIS ARTIGOS SOBRE A REFORMA GERENCIAL DE 1995

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Para a *Revista do Serviço Público* que, neste ano, comemora 85 anos. Fiquei feliz ao saber que meus artigos “Da administração pública burocrática à gerencial” (1996) e “Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil” (1998) estão entre os mais lidos e citados da *Revista do Serviço Público* que está agora comemorando seus 85 de serviços ao Brasil. Esses artigos foram escritos entre 1995 e 1998, enquanto eu chefei o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Esse foi um grande momento na minha vida política, porque nele eu iniciei a reforma gerencial da administração pública brasileira ao mesmo tempo que desenvolvia a *teoria da reforma*. E foi um triste momento na nossa história econômica porque nele o Brasil adotou um regime de política econômica neoliberal e se condenou à quase-estagnação.

Nós vivíamos então os anos dourados que se seguiram à transição democrática de 1985 e à Constituição de 1988. Anos de crescimento econômico modesto, mas de afirmação da democracia, dos direitos humanos, e de construção na periferia do capitalismo de um Estado do bem-estar social. De maneira contraditória, foram também anos neoliberais, porque o neoliberalismo, que, em torno de 1980, havia se tornado dominante no mundo rico, se estendeu para a América Latina nos anos 1990. Esta contradição refletiu-se no governo de então que foi neoliberal no plano econômico enquanto era progressista no plano social e dos direitos humanos. Esses anos contraditórios – dourados no plano social, mas neoliberais no plano da política econômica – começaram a terminar com a crise



financeira global de 2008, terminaram no plano político com as grandes manifestações populares de 2013, e terminaram no plano econômico com a recessão de 2014.

A Reforma Gerencial de 1995 fez parte do lado progressista do governo, ainda que muitos tenham acreditado que a reforma se situava no seu lado neoliberal – que visaria simplesmente reduzir as despesas do Estado com a administração pública brasileira. Meu objetivo ao lançar a reforma era tornar o gasto do Estado mais eficiente, assim contribuindo para o desenvolvimento do país e a legitimação política do Estado do bem-estar social. O Sistema Único de Saúde, o SUS, foi então a grande realização da nova democracia brasileira, enquanto o Estado afinal deu prioridade ao ensino fundamental e aumentou seus gastos nessa área. Antes disso, a sociedade e o Estado brasileiros haviam descurado do ensino fundamental – uma tarefa que é necessária para o desenvolvimento econômico e constitui obrigação básica de qualquer regime democrático. Enquanto os analfabetos não tinham o direito ao voto, as elites e o Estado brasileiros se sentiam confortáveis ao não definir a educação como um projeto nacional, mas em 1985, como primeiro resultado da transição democrática, quando o Estado brasileiro assegurou o sufrágio universal, esse Estado passou a envidar o melhor dos seus esforços para educar os jovens.

A Reforma Gerencial de 1995 não foi hostilizada pela área econômica do governo, que adotava uma política rigorosamente liberal, porque seus responsáveis entenderam que o objetivo da reforma era reduzir o tamanho do Estado. Assim, quando foi aprovada a transformação da Fundação Roquete Pinto em organização social, os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento cortaram as dotações orçamentárias dessa rádio e TV educativa situada no Rio de Janeiro. A medida só foi parcialmente reconsiderada depois que lhes fiz ver que não era esse o objetivo da reforma e de uma de suas peças básicas – as organizações sociais.

O ARTIGO DE 1996

O artigo, “Da administração pública burocrática à gerencial”, de 1996, foi o trabalho que serviu de parâmetro para o Plano Diretor do Aparelho do Estado – um “livro branco” da reforma no estilo do sistema de governo britânico. Em primeiro lugar, o artigo situou a reforma na história. As sociedades capitalistas mais avançadas passaram por duas grandes reformas – a primeira foi a Reforma Burocrática ou a Reforma Weberiana – a transição de um Estado Patrimonialista, no qual o Estado e o patrimônio privado se confundiam. O objetivo da reforma era

antes tornar o Estado mais efetivo do que mais eficiente – era fazer com que a lei e as políticas públicas fossem observadas e implementadas. O aparelho do Estado era muito pequeno. Quando não havia guerra, as despesas do Estado representavam cerca de 7 por cento do PIB. O quadro mudou completamente na segunda metade do século 20, quando o Estado se transformou em um Estado do bem-estar social, surgiram grandes serviços públicos – principalmente os de educação e de saúde – e as despesas do Estado passaram a representar cerca de 40 por cento do PIB. As reformas gerenciais, que começaram nos anos 1980 no Reino Unido e na Nova Zelândia responderam a essa demanda de reduzir os custos desses grandes serviços públicos. E garantiram legitimidade política para elas – rejeitar a tese conservadora e neoliberal que o gasto público é caracterizado pela corrupção e pela ineficiência.

Considero a reforma brasileira bem-sucedida, porque ela se tornou conhecida em todo o mundo, e porque os próprios servidores públicos procuraram fazê-la avançar nos seus respectivos países. Mas no Brasil eu creio que faltou aos governos maior determinação para a levar adiante. No final dos primeiros quatro anos do governo Cardoso, eu entendi que as ideias básicas em torno da reforma, inclusive a reforma constitucional, já haviam se afirmado, mas faltava ao MARE – o nome pelo qual ficou conhecido o ministério – poder para executá-las. Assim, apoiando-me na experiência dos Estados Unidos, onde o escritório do secretário da Administração fica ao lado do escritório do secretário do Orçamento, eu propus que o MARE fosse extinto, voltando a ser uma secretaria do Ministério do Planejamento. Foi um erro, porque os ministros do planejamento continuaram exclusivamente voltados para o orçamento, e a reforma gerencial deixou de ter um ministro para impulsioná-la. Mesmo assim a reforma continuou a avançar, porque ela faz sentido – porque ela reflete uma necessidade do Estado brasileiro.

O ARTIGO DE 1998

O artigo de 1998 tem também como tema a Reforma Gerencial de 1995, mas desta vez não como projeto, mas como realidade que estava sendo implantada. Mas se distingue do trabalho anterior porque coloca a reforma brasileira no quadro das reformas gerenciais que estavam sendo realizadas no quadro do processo mundial de globalização. Em relação a esse ponto, eu defendi então ideias que hoje eu não defenderia. Eu via então a globalização como um fato histórico inevitável que envolvia a abertura de todos os mercados. Ora, isto só é verdade quando pensamos

a globalização como um processo de aproximação dos povos e das culturas que decorre da redução do custo e do aumento da velocidade dos transportes e das comunicações. Não estava então claro para mim que a globalização foi uma segunda coisa; foi um projeto geopolítico dos Estados Unidos – o projeto de abrir os mercados de todos os países, de convencê-los ou pressioná-los a realizarem a abertura comercial e a abertura financeira. Um projeto ao qual se somavam os demais países ricos. Um projeto que estava baseado no pressuposto que esses países seriam os mais beneficiados, embora, naturalmente, argumentassem que todos os países seriam beneficiados.

O projeto da globalização foi, assim, um projeto liberal – ou neoliberal no plano econômico – do qual os **vitoriosos** não foram os países mais avançados, muito menos os países em desenvolvimento. Saíram vitoriosos desse projeto os países do Leste da Ásia que, não sendo exportadores de commodities (não sendo, portanto, objeto da doença holandesa) não necessitavam de tarifas elevadas sobre a importação de bens manufaturados para neutralizar essa falha maior de mercado e se industrializar. Em 1997, quando escrevi o artigo, eu ainda não desenvolvera a Teoria Novo-desenvolvimentista; não sabia que muitos países, inclusive o Brasil, só haviam conseguido se industrializar porque, após a Segunda Guerra Mundial, intuitivamente, pragmaticamente, neutralizaram a doença holandesa em relação ao mercado interno, usando para isso tarifas aduaneiras elevadas. Eles não conheciam a doença holandesa, mas sabiam que desenvolvimento econômico era industrialização, era “mudança estrutural”. E sabiam também que as tarifas de importação eram necessárias para que o país continuasse a se industrializar e se desenvolver. Entre os economistas era então pacífico que tarifas de importação só eram legítimas enquanto o respectivo setor industrial era novo, “infante”. Mas o argumento da indústria infante era um argumento provisório – que perdia validade com o passar do tempo. Em 1990 a indústria brasileira já não era mais infante. Essa foi uma das razões por que as elites dependentes brasileiras se submeteram então à pressão externa e reduziram drasticamente suas tarifas. Essa foi a razão pela qual eu na época apoiei essa liberalização comercial.

Desde então a economia brasileira é uma economia quase-estagnada, crescendo muito menos dos que os países ricos. Quando escrevi este segundo artigo não estava ainda claro para mim que, enquanto projeto imperial, a globalização estava associada ao neoliberalismo. E, por isso, a autonomia do estado-nação só era “limitada” na medida que as elites nacionais fossem dependentes. Naquele

quadro, vários estados-nação continuaram a desenvolver suas próprias estratégias nacionais. Não me refiro apenas aos países do Leste da Ásia; refiro-me também à Índia, à Turquia, e à Líbia – esta última, no período anterior a 2011, quando esse país tinha um governo autoritário, mas nacionalista, que lograva manter a unidade do país e alcançar taxas satisfatórias de crescimento. Mas já estava clara para mim a diferença entre um Estado social-democrático (e desenvolvimentista) e um Estado liberal – entre um Estado desenvolvimentista que intervia moderadamente na economia e adotava o nacionalismo econômico e um Estado liberal que se limitava a garantir o funcionamento dos mercados e manter sua conta fiscal equilibrada.

Estava também claro para mim que o Estado reflete as relações de poder existentes na respectiva sociedade nacional, e, portanto, para que haja o desenvolvimento econômico e o *catching up* é necessário que se forme uma coalizão de classes desenvolvimentista que ocupe o centro político do país e formule uma estratégia nacional de desenvolvimento. Eu ainda não usava a expressão “desenvolvimentista” associada à social-democracia, mas eu sabia que a reforma que eu estava promovendo além de visar legitimar o Estado do bem-estar social, visava tornar o Estado mais capaz de intervir na economia. Uma intervenção que compense o desequilíbrio distributivo inerente ao capitalismo, adote políticas industriais, e invista na infraestrutura, garantindo assim as condições gerais da acumulação de capital e, portanto, do desenvolvimento econômico.

Eu já era então crítico do individualismo radical que está associado ao neoliberalismo. Rejeitava, portanto, a tese conservadora do “excesso de democracia” que fora proposta por Samuel Huntington em 1968 para legitimar os regimes autoritários que surgiram nessa década na América Latina (*Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press) com o apoio dos Estados Unidos. Uma crítica que se revelou correta na medida que o Brasil e outros países latino-americanos fizeram nos anos 1980 sua transição para a democracia. Eu não imaginava, porém, que depois da transição democrática de 1985 e do avanço ocorrido no plano social e político nas duas décadas seguintes, o Brasil entrasse em 2013 e em 2014 em uma profunda recessão que levou as elites locais a romper sua relativa aliança com o governo popular do Partido dos Trabalhadores, e, em 2016, patrocinar o impeachment da presidente reeleita, golpeando, assim, a democracia brasileira.

A CRISE DO ESTADO

Nesse trabalho eu já afirmava que o Brasil havia vivido um período de estagnação entre 1980 e 1994, mas agora, com a estabilização dos preços alcançada pelo Plano Real, eu esperava que a quase-estagnação estivesse superada. Não estava. Até hoje, 2022, a economia brasileira continua semiestagnada. Por que eu errei?

A Reforma Gerencial de 1995 teve como pressuposto a “crise do Estado”. Que crise era essa? No artigo de 1998 eu afirmo que “a crise se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado.” As duas instituições fundamentais que coordenam as sociedades capitalistas são o Estado e o mercado. Quando o Estado perde sua capacidade de coordenação, temos a queda do PIB, dos salários e dos lucros. E defino como seus elementos constitutivos dessa crise a crise fiscal, a crise do modo de intervenção do Estado, a crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e uma crise política, e a um quinto elemento (o caráter cíclico da intervenção do Estado na economia) que eu defini no trabalho “*Economic reforms and cycles of state intervention*” (*World Development*, 21(8) 1993: 1337-1353).

Examinando agora, brevemente, esses cinco fatores da crise do Estado. A tese que o Brasil enfrentava então uma “crise fiscal do Estado” foi central nos meus trabalhos daquela época. Resultou de minha experiência no Ministério da Fazenda, em 1987, e se expressou nos ensaios publicados no livro *A Crise do Estado* (São Paulo: Editora Nobel, 1992). Excluídos os anos 2000, quando a economia brasileira cresceu devido a um *boom* de commodities, os anos 1970 foram a última década na qual o Brasil se desenvolveu de maneira satisfatória. Nesses anos 1970, depois do primeiro choque do petróleo de 1973, o regime militar logrou manter taxas elevadas de crescimento econômico com estabilidade de preços através da repressão dos preços das empresas estatais. Em consequência, já nos anos 1980, a poupança pública se tornou negativa, em torno de 2 por cento do PIB, configurando-se a crise fiscal do Estado – uma crise que até hoje não foi resolvida porque a poupança pública continua negativa, girando em torno desses 2 por cento.

Atribuí, também, a crise do Estado e a decorrente quase-estagnação à forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Eu assim justificava a reforma gerencial. Atribuí, igualmente, a uma crise política (a crise da transição para a democracia), e ao caráter cíclico da intervenção do Estado, sucedendo-se no tempo

fases desenvolvimentistas e fases liberais do desenvolvimento capitalista. Creio que estava correto nesses quatro pontos.

Eu me enganei, porém, quando defini a crise do Estado como uma crise da intervenção do Estado na economia. Naquele momento eu estava cometendo o erro de considerar o liberalismo econômico uma boa estratégia de desenvolvimento. Ao pensar assim, eu aceitava a “verdade” que vinha do Norte e se expressava no Consenso de Washington – a tese que o Brasil não crescia porque não havia ainda feito as reformas liberais, não havia aberto suficientemente sua economia. Eu creio que tenha sido o primeiro economista que fez a crítica desse consenso neoliberal – eu o fiz na minha aula magna na ANPEC de dezembro de 1990, quase três anos depois que escrevi o artigo que estou revendo (“A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?” *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1), abril 1991: 115-130). Mas, contraditoriamente, em 1997, quando escrevi o segundo artigo sobre a reforma, eu ainda acreditava que as políticas econômicas liberais que o governo Cardoso estava adotando seriam bem-sucedidas. Às vezes, nós não queremos ver algo que está em conflito com nossas crenças e nossos amigos, e não vemos. Embora fosse o ministro naquele governo, eu fora excluído da “equipe econômica”. Não tinha, portanto, responsabilidade pelas políticas equivocadas que estavam sendo tomadas. E desde o início do governo, todos os meses, eu dizia ao Presidente que a taxa de câmbio havia se apreciado brutalmente e estava levando o país para uma crise econômica. Entretanto, quando escrevi esse primeiro balanço da Reforma Gerencial de 1995 que foi o segundo artigo sobre a reforma, eu não levei em consideração a minha própria opinião crítica. Foi um erro que se explica também pelo fato de que, então, eu não havia ainda desenvolvido a teoria novo-desenvolvimentista que mostra a contradição entre o liberalismo econômico e o desenvolvimento econômico de países como o Brasil. Hoje, está claro para mim que seria impossível o Brasil retomar o desenvolvimento econômico adotando o liberalismo econômico, entre outras razões porque o liberalismo econômico desconsidera uma falha maior de mercado – a doença holandesa. Com a abertura comercial e a abertura financeira, ocorridas entre 1990 e 1992, a economia brasileira deixou de neutralizar a doença holandesa e caiu em uma armadilha macroeconômica – a armadilha da liberalização comercial e financeira. Em *paper* com Eliane Araújo e Samuel Costa Peres, “An alternative to the middle-income trap” (*Structural Change and Economic Dynamics*, 52(2020): 294-312), demonstramos esse fato de maneira definitiva.

Em síntese, o artigo de 1996 continua a ser o artigo fundador da Reforma Gerencial de 1995, enquanto o artigo de 1998 é uma primeira avaliação da reforma que estava então começando a ser implantada. Este segundo artigo procurou também situar a reforma no quadro do desenvolvimento capitalista e acertou ao afirmar que o Estado brasileiro enfrentava uma crise fiscal; falhou quando acreditou que o liberalismo econômico poderia ser um caminho para a retomada do desenvolvimento brasileiro – um desenvolvimento que, nos anos 1980, a crise da dívida externa e a alta inflação inercial interromperam, e a partir de 1990, a adoção de um regime de política econômica liberal voltou a interromper. O Brasil não voltará a crescer e a realizar o *catching up* enquanto não resolver esse problema e não passar a rejeitar a política de crescimento com endividamento externo, que é a segunda causa da sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio que torna a indústria localizada no país não competitiva mesmo quando as empresas adotam a melhor tecnologia disponível no mundo.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e membro da Comissão Arns. Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires. Livre-docente em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Foi ministro da Fazenda (1987), Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). Nos últimos 20 anos desenvolve a Teoria Novo-Desenvolvimentista cuja economia política está voltada para o capitalismo e o Estado, e a macroeconomia, para o desenvolvimento e as contas externas.

luiz.bresser@fgv.br bresserpereira@gmail.com