



Bresser-Pereira

Economista, cientista político e social

Economista, cientista político e social, além de ser formado em Administração de Empresas e em Direito, Luiz Carlos Bresser-Pereira, foi Ministro da Fazenda em 1987 e Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) de 1995-1998, período em que foi responsável pela condução da reforma gerencial no Estado brasileiro. Em entrevista à Revista do TCU, Bresser-Pereira faz um balanço do legado da reforma gerencial à eficiência do serviço público brasileiro e propõe ações essenciais para que o país tenha um crescimento consistente. Aborda também o papel dos tribunais de contas na busca por uma maior eficiência no setor público.

Desafios para o Brasil pós-Reforma Gerencial

O senhor esteve à frente da Reforma do Aparelho do Estado na década de 90, que surgia como resposta às sucessivas crises políticas e econômicas pelas quais o país passava. Vinte anos depois, o país enfrenta novamente crises econômicas e políticas. O senhor considera que o Estado brasileiro precisará de uma nova reforma para superar o cenário atual?

O meu entendimento é que se você trabalha em um nível de administração relativamente alto só existem duas reformas administrativas num Estado capitalista. Quer dizer, o Estado capitalista nasce patrimonialista, com os monarcas absolutos associados aos mercadores, que depois se transformam em industriais, e os funcionários públicos. E a sua corte que era formada não só de militares, mas de burocratas que administravam o patrimônio público como se fosse deles também. Isso é o patrimonialismo. Aí vem a primeira reforma que é a reforma burocrática. Em inglês é a *civil service reform*. Em francês era *la réform de la fonction publique*. Em português seria a reforma da Administração Pública. Ou reforma burocrática. Que foi muito importante. É a reforma que depois Max Weber analisou. E, aí a partir dos anos 80 do século XX começa

a segunda reforma, que é a reforma gerencial na Inglaterra, na Austrália, Nova Zelândia. O Brasil é um dos primeiros que começa. Hoje está em todo o mundo. Que é uma reforma agora para tornar mais eficientes principalmente os grandes serviços públicos do Estado. Agora, quando eu tenho um sistema universal de saúde, um sistema de educação, um sistema de previdência, ou um sistema de arrecadação de impostos, aí eu preciso de eficiência. São grandes serviços que envolvem muita gente.

Quais os objetivos fundamentais da reforma gerencial?

O objetivo fundamental da reforma gerencial de 1995 era mudar um pouco a lógica da gestão por procedimentos para uma gestão por resultados e por competição administrativa. Competição administrativa por excelência. Quer dizer, é simplesmente o TCU que está controlando, por exemplo, o ministro da Previdência, que está controlando as agências do INSS, comparar as agências entre elas e, dadas certas condições, ver os parâmetros e as metas. Os indicadores nascem da comparação entre elas. O que é muito melhor do que simplesmente você impor. Mas a competição por excelência é uma coisa que os burocratas não gostam, foi a coisa que eu mais tive dificuldade. Porque eu propus três coisas na mudança da gestão. Ao invés de uma análise de supervisão de regulamentos físicos, supervisão direta e auditoria rígida por processos, eu defendia uma administração por resultados. Todo mundo gostou disso. Controle social, todo mundo gostou disso. E quer dizer competição administrativa por excelência. Depois, eles começaram a entender, porque realmente a competição não está na lógica do servidor público. Mas a competição é fundamental. E essa

é uma coisa que as empresas usam amplamente. Agora, o segundo ramo da coisa é que, para tornar mais eficiente, eu fiz aquela classificação de entidades públicas estatais, públicas não estatais, as exclusivas de Estado e as não exclusivas de Estado. Então eu disse: atividades que são não-exclusivas de Estado, não há razão para que elas fiquem dentro do Estado, elas podem ser executadas por organizações sociais. Poderão ser bem mais eficientes, mais flexíveis, se então forem transformadas em organizações sociais.

Como o senhor avalia o cumprimento desses objetivos no decorrer dos anos?

Tudo isso tem andado bem mais devagar do que eu gostaria. Assim que eu saí, eu cometi um erro. Quando chegou no final, em janeiro de 2008, quer dizer, no último ano dos quatro anos em que eu fui ministro, eu disse para mim mesmo o que depois eu falei para o presidente: que eu achava que a reforma estava para ser aprovada no Congresso em abril, e as ideias novas já estavam partilhadas, e as pessoas estavam sabendo, de forma que, agora, o fundamental era implementar a reforma. E para implementar a reforma, o MARE não tinha poder, era um ministério muito pequeno. Nos Estados Unidos existe um *office* e eu fiquei muito impressionado porque quando eu fui conversar com gente de lá ele virou para mim e disse: sabe qual é a fonte do meu poder? Eu falei: não. Ele respondeu: aqui do lado. Era o escritório do chefe do orçamento. Então eu falei: é melhor colocar no Ministério do Planejamento, que eles têm orçamento. Hoje eu acho que foi um erro, porque o ministro do planejamento nunca se interessou pela Administração Pública e a Administração Pública foi demovida,

perdeu o *status* e o foco foi diminuído. Mas, de qualquer forma, eu acho que está acontecendo, porque eu digo também, isso aconteceu muito nos estados e a coisa mais impressionante foi a mudança na academia. A quantidade de *papers* e teses, dissertações de mestrado, teses de doutorado sobre a reforma é uma coisa impressionante.

Quais propostas o senhor acredita que ajudaram na melhoria da eficiência da Administração Pública?

A FGV de São Paulo tem um curso de Administração Pública desde 1970, de graduação, e desde meados dos anos 1980, de pós-graduação. Eu fui coordenador e reformei todo esse curso logo depois que eu fui ministro da Fazenda em 1988 e 89. E eu dizia aos meus colegas: a gente tem muito pouco aluno. Quer dizer, todo mundo quer ser aluno de Administração de Empresas e ninguém quer ser aluno de Administração Pública. Já sei qual é o motivo, é que não tem concurso público. Quer dizer: esse pessoal não faz concurso, não se cria demanda regular para os alunos. Então, quando eu cheguei aqui no Ministério da Fazenda, eu falei: agora eu quero a minha portaria. Eu quero que todas as carreiras de Estado tenham concursos todos os anos e que esses concursos sejam seletivos ao invés de aprovativos. Cheguei e inventei a fórmula do número de vagas do concurso, a fórmula do edital. Você pega o número de vagas que a carreira precisa: suponhamos que sejam 1500 servidores para uma dada carreira. Daí você divide 1500 pela quantidade média de anos que o servidor permanece na carreira. O resultado seria a quantidade de vagas que deveria abrir todos os anos. Mas isso te dá o número de servidores para que você tenha naquela carreira todas as idades equilibradas e uma

oxigenação permanente. Depois, eu defendia também o salário dos servidores altos. Que naquela época estavam muito baixos. Então, essas duas coisas: os concursos regulares e o aumento dos salários.

Nesse novo contexto, os pressupostos da reforma gerencial continuam válidos ou a Administração Pública precisa buscar novas bases para se reconfigurar?

Na parte da gestão continua válido. Você vai tendo sempre que aperfeiçoar, são novos problemas, novas imaginações, mas o problema fundamental continua a ser o de tornar mais eficiente toda a Administração Pública através de mudanças nos mecanismos de gestão. Qual era o meu objetivo fundamental em relação a tudo isso? Tornar mais eficiente o aparelho do Estado, mas por quê? Para mim, o Estado é o instrumento de ação coletiva fundamental da nação brasileira. Isso que é o Estado. Então, é através do Estado que eu busco os grandes objetivos políticos das sociedades modernas. A liberdade, o desenvolvimento econômico, a justiça social, a proteção do meio ambiente e a segurança. Esses são os cinco objetivos. Pois bem, no que é que eu estava interessado naquela época e continuo interessado hoje? Eu estava interessado principalmente em aumentar o tamanho do Estado na área social. Porque, ao meu ver, uma sociedade justa é necessariamente uma sociedade que tem uma carga tributária grande e que tem grandes despesas nos grandes serviços de saúde, nos grandes serviços sociais do Estado. E a Constituição de 1988 tinha apontado nessa direção. E eu precisava, então, legitimar essa coisa. Legitimar por quê? Porque é claro que os liberais têm horror a isso. Eles querem um Estado bem pequenininho financiado por impostos regressivos. Isso que eles querem, porque no Brasil eles têm impostos

“Você vai tendo sempre que aperfeiçoar, são novos problemas, novas imaginações, mas o problema fundamental continua a ser o de tornar mais eficiente toda a Administração Pública através de mudanças nos mecanismos de gestão.”

regressivos, só que o Estado é grande. E especialmente na área social. Em 1985, a área social representava entre 11 e 12% do PIB. E hoje representa 23, 24%. Então dobrou, mas eu preciso legitimar isso, ou seja, eu preciso defender esse Estado do bem-estar social contra aqueles senhores que gritam: “não quero colocar dinheiro bom em cima de dinheiro ruim. É desnecessário. Todo servidor público é corrupto e ineficiente”. Para mostrar e dizer que eles não têm razão, que isso é falso, eu preciso mostrar que o Estado, ao prestar esses grandes serviços sociais, é eficiente. É dinheiro bom que eu ponho nisso. Então essa é a lógica. E aí eu vou dizer que parece que eu fracassei. Eu fracassei por quê? Eu acho que eu vi muitas melhoras. Essa reforma é inevitável e vai continuar, porque não tem alternativa a ela. Países que demoraram a fazer essa reforma como Alemanha e França já estão fazendo também, cada um de um jeito, mas sempre nessa direção. Agora, o problema é que o Brasil teve um tal retrocesso nesses últimos 3 anos. O Brasil foi dominado por liberais que estão determinados a mostrar que o Estado do bem-estar social não presta e que vamos diminuir o tamanho do Estado. E para isso aprovaram a emenda do

teto, que congela a despesa pública. A população brasileira vai continuar crescendo, o PIB vai continuar muito modestamente crescendo, porque cresce muito pouco, mas vai continuar crescendo, e os serviços para educação, saúde, previdência, assistência social vão encolhendo. É isso que está acontecendo. Então eu fracassei. Mas eu estou muito feliz com a reforma que eu fiz, que eu ajudei a fazer, e afinal eu digo que conquistei o coração e as mentes da alta Administração Pública brasileira.

Quais os principais avanços o Brasil obteve em termos de eficiência desde a reforma gerencial?

Eu acho que os avanços são esses, quer dizer, hoje se administra muito mais por resultados do que antes, hoje o controle social está melhor do que antes e esse controle social já estava nascendo na sociedade. Quer dizer, isso melhorou muito. As organizações sociais, especialmente em São Paulo, são muito bem-sucedidas. Tanto na área hospitalar quanto na área da cultura. Em outros lugares não foi tão bem, porque eles não são nenhuma solução mágica. Simplesmente é um mecanismo que se for bem administrado e bem auditado funciona melhor do que antes.

E os entraves?

Os entraves são as dificuldades da natureza humana. Nós somos pessoas muito falíveis. Eu tenho uma visão muito simples de como é o processo administrativo. Não existe voo cruzeiro. Voo cruzeiro é um avião que quando ele chegava lá em cima ele voava lisinho e não tinha mais nuvens, mas ainda tem umas turbulências que às vezes são bravas. Quer dizer, em administração a última coisa que se tem é o voo cruzeiro. Você tem que estar corrigindo o tempo todo. Porque está sempre saindo

do controle. É um desafio de todo dia você fazer esse concerto. Se você quiser, isso é o obstáculo maior e isso decorre dos interesses das pessoas, que você tem que motivar de forma correta. Quer dizer, isso decorre da permanente tentativa de captura do patrimônio público das pessoas.

Como o TCU e os demais tribunais de contas podem atuar no sentido de induzir a desburocratização e a busca de maior eficiência e qualidade dos serviços públicos?

Acho que sem dúvida os Tribunais de Contas podem ajudar em todas essas coisas. Vocês não estão apenas interessados na fraude, mas estão interessados também na eficiência e na efetividade. Efetividade é a política pública alcançar o objetivo, a eficiência é ela alcançar a menor custo. Quer dizer, as duas coisas não são fáceis. Vocês disseram que uma terceira coisa é que vocês vão fazer avaliações de políticas públicas. Tem um grupo de economistas que são especializados, são microeconomistas sociais. E afinal eu descobri que eles são essencialmente avaliadores de políticas públicas. Eles têm toda uma metodologia, com altas econometrias para fazer isso. Então, o Tribunal de Contas fazer o seu processo de avaliação, entrar em contato com essas pessoas e usar essa tecnologia, seria uma coisa muito boa.

O senhor tem defendido um novo projeto de desenvolvimento para o país, o Projeto Brasil Nação, que elenca ações essenciais para um crescimento consistente. Quais seriam os pontos fundamentais desse novo projeto?

Eu venho dizendo isso há mais de dez anos, que o Brasil é uma economia quase estagnada. Quer dizer, que cresce a taxas muito baixas. O

Brasil crescia entre 1930 e 1980 cerca de 4% por ano *per capita*. Entre 1950 e 1980 a 4,5% per capita. Desde 1980 cresce a 1% *per capita*. Então, a diminuição foi muito grande. E agora, desde 2014, a gente viu isso com clareza. A partir de 2015 nós estamos em uma profunda recessão, de forma que se for acrescentar as taxas negativas de crescimento desses últimos anos, aí a coisa fica ainda muito pior.

Eu estou envolvido desde 2001 numa macroeconomia desenvolvimentista, ou, mais amplamente, foi o nome que acabou ficando: já é o novo desenvolvimentismo. É uma tentativa de entender por que o Brasil está crescendo tão pouco. Qual é a causa macroeconômica disso? No meu entendimento, essa causa é essencialmente que o Brasil passou a ter uma taxa de juros muito alta e uma taxa de câmbio muito apreciada. A consequência disso no longo prazo é um grave desestímulo ao investimento. E sem investimento não há poupança, sem investimento e poupança não há crescimento. Investimento vem antes da poupança, segundo Keynes. E o Brasil não parece ter condições de sair dessa coisa.

O Brasil passou a ter um regime de política econômica liberal. Tinha um regime de política econômica

desenvolvimentista, entre 1930 e 1990, com uma crise nos anos 60 que foi superada, e afinal uma crise dos anos 90 que não foi superada. Aí o neoliberalismo, que tinha tomado conta do mundo lá fora, o capitalismo financeiro, rentista, tomou conta do Brasil também, em dez anos de decolagem. E, desde então, os nossos juros são altíssimos, o nosso câmbio é apreciado. As nossas empresas enfrentam uma desvantagem competitiva muito grande. Então você vai vendo uma enorme desindustrialização, e conseqüentemente baixas taxas de crescimento. Esse é o grande problema do Brasil. Uma das causas principais disso é o poder que hoje tem o capitalismo financeiro rentista, os rentistas e os seus financistas, e que não se expressa nesses juros muito altos e nesse câmbio apreciado. Lá no Norte, o neoliberalismo financeiro rentista entrou em crise em 2008. Desde então, a coisa está muito complicada para eles. E a partir de 2016 entrou em crise política, por causa do *Brexit* e do Trump. E nós aqui, com grande entusiasmo e determinação, estamos dispostos a acabar com o Estado brasileiro e reduzir todos os brasileiros a empregados das empresas multinacionais.

Nós vivemos no mundo da globalização, quer dizer, os estados competem entre si, os estados-nação competem entre si fortemente, sendo que os mais poderosos, os países ricos capitaneados pelos Estados Unidos, têm grande interesse em capturar o nosso mercado.

Nesse quadro, o meu entendimento é que para se desenvolver, você precisa ter uma nação forte e, portanto, você precisa ser nacionalista do ponto de vista econômico. O nacionalismo econômico é quase a mesma coisa que o desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo acrescenta ao nacionalismo econômico uma

“Acho que sem dúvida os Tribunais de Contas podem ajudar em todas essas coisas. Vocês não estão apenas interessados na fraude, mas estão interessados também na eficiência e na efetividade.”

intervenção moderada do Estado na economia. Então, se isso for verdade, a partir desses dois pressupostos, o pressuposto político e o pressuposto econômico da quase estagnação e suas causas, é que nós começamos a elaborar esse Plano. Reunimos um grupo no começo desse ano e afinal lançamos o Projeto Brasil Nação.

No Projeto Brasil Nação nós defendemos algumas ideias gerais que são valores, defendemos a ideia de nação e propusemos cinco pontos na área da economia. Claro que tem outras áreas para desenvolver, mas nós escolhemos uma que por acaso é a que eu conhecia melhor e que eu poderia dar alguma contribuição, e que também seja mais importante atualmente. E quais são esses cinco pontos? Estão muito relacionados com essa macroeconomia desenvolvimentista.

O primeiro ponto é a responsabilidade fiscal. Aí é uma briga minha com os meus amigos keynesianos aqui dessa conferência. Entre eles há muitos keynesianos vulgares, ou

“o meu entendimento é que para se desenvolver, você precisa ter uma nação forte e, portanto, você precisa ser nacionalista do ponto de vista econômico. O nacionalismo econômico é quase a mesma coisa que o desenvolvimentismo. O desenvolvimentismo acrescenta ao nacionalismo econômico uma intervenção moderada do Estado na economia.”

keynesianos populistas, ou desenvolvimentistas populistas que acham que resolvem todos os problemas da economia brasileira e mundial aumentando a despesa do Estado e fazendo o Estado entrar em crise fiscal. É a mesma coisa que tem do outro lado, os economistas liberais, que são ortodoxos, eles acham que resolvem todos os problemas cortando a despesa do estado e entrando em déficit de conta corrente para ter poupança externa. E daí liquida o Brasil do outro lado. É uma perfeita aliança dos dois extremos. Então, o primeiro [ponto] é: eu preciso de um estado capaz. Capaz de intervir efetivamente para promover o desenvolvimento econômico no Brasil, para garantir que os cinco pontos macroeconômicos estejam certos, e para isso eu preciso de um Estado que não esteja quebrado. Eu preciso de um Estado que esteja financeiramente saudável. Então esse é o número um.

O segundo ponto é a taxa de juros, que precisa ser muito mais baixa. Não há razão para a taxa de juros ser como é. Dois pontos percentuais reais está mais que suficiente, ao meu ver.

Terceiro: nós devemos ter um pequeno superávit em conta corrente, porque só um pequeno superávit em conta corrente é compatível com uma taxa de câmbio que torna competitivas as empresas que utilizam boa tecnologia no Brasil. Empresas industriais. [Para] empresas produtoras de commodities não há problema, porque elas têm vantagens. Os recursos naturais lhes dão vantagens ricardianas. Renda ricardiana para elas. Mas a indústria brasileira precisa concorrer com a indústria estrangeira, mas estrangeira não são as multinacionais aqui não. Estrangeira quer dizer a indústria na China, nos Estados Unidos ou na Argentina. A indústria brasileira precisa competir com elas em condições de igualdade.

Quando você tem uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo, você está competindo sem condições de igualdade. Eu defendo que o Brasil não precisa proteção para a indústria nacional, isso aí precisava quando começou a indústria nos anos 1930 e 1940. Há muito tempo não precisa [de] proteção, mas precisa [de] igualdade de condições na competição. Eu inclusive, quando fui percebendo isso, finalmente entendi uma expressão que os americanos usam muito – os ingleses não sei se usam – é a expressão: *“leveling the playing field”*. Quer dizer: aplainando, tornando igual o campo de jogo, ou seja, não dando desvantagem. A tradução é: estabelecendo condições iguais de competição. Isso na cabeça deles é fundamental. A gente não sabe disso. Eu descobri que isso é fundamental e toda a nossa indústria não tem essas condições.

E o quarto ponto é recuperar a capacidade de investimento do Estado. Além de ajuste fiscal na despesa, eu quero que o Estado seja capaz de investir um pouco. Vinte por cento do total, digamos.

E, finalmente, a quinta é o ponto da distribuição. Nós queremos que os impostos sejam progressivos. Porque há três formas de você distribuir renda. Uma forma é aumentando o salário mínimo, quando há espaço. Isso foi feito pelo PT recentemente. Getúlio fez isso há muito tempo. A outra forma que, foi feita não pelo PT, mas pela transição democrática, é o aumento do gasto social, o aumento de 11, 12 para 24. E a terceira, que não foi feita no Brasil, é tornar os impostos progressivos. Eu sabia disso há muito tempo. Mas na verdade o que aconteceu no Brasil é que brasileiros esqueceram disso. Saiu fora da agenda brasileira há muitos anos. Claro que saiu da agenda da direita, mas saiu também da agenda

“Quando você tem uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo, você está competindo sem condições de igualdade. Eu defendo que o Brasil não precisa proteção para a indústria nacional, isso aí precisava quando começou a indústria nos anos 1930 e 1940. Há muito tempo não precisa [de] proteção, mas precisa [de] igualdade de condições na competição.”

da esquerda. Quatro anos atrás eu, por acaso, vi uma comparação entre a Suécia e os Estados Unidos. A distribuição de renda antes e depois do imposto. Quer dizer, nós sabemos que a Suécia é um dos países mais iguais do mundo. E os Estados Unidos entre os países ricos é de longe, todas as pesquisas mostram, o pior. Muito bem. O índice de Gini dos dois países antes de pagar o imposto é quase igual. A Suécia tem um índice um pouco mais baixo, quer dizer, a distribuição é melhor, mas nada de dramático. Agora, depois do imposto aí faz assim (cresce). Então o efeito é realmente poderoso. O imposto na Suécia é progressivo, os ricos pagam mais do que os pobres, proporcionalmente. E nos Estados Unidos é regressivo, no Brasil também é regressivo. Então, nós temos que colocar isso na agenda do país.

Em relação ao imposto progressivo, um dos pontos desse projeto, que medidas o Governo Federal

poderia adotar para que isso fosse implantado no panorama atual de crise fiscal?

Não há nenhum segredo em como é que faz o imposto progressivo. Você começa pelo imposto de renda e vai aumentando o peso do imposto de renda na arrecadação total, e vai diminuindo os impostos diretos, quer dizer, ICMS, essas coisas. A dificuldade é política. Ninguém quer pagar imposto e especialmente os ricos não querem definitivamente pagar imposto, e agora eles são todos poderosos, porque com o fracasso do governo Dilma eles se sentiram fortalecidos, foram derrotados na eleição, mas conseguiram de forma profundamente antidemocrática derrubar o Estado. Derrubar o governo que estava aí, e agora estão fazendo a sua festa particular contra o Brasil.

Gostaríamos de ouvi-lo especificamente sobre a atuação do TCU, um órgão que tem como missão aprimorar a Administração Pública por meio do controle externo. Na sua opinião, qual pode ser a principal contribuição do TCU para a construção de uma Administração Pública mais eficiente?

Nunca pensei nesse assunto suficientemente para dar uma resposta que faça sentido. Mas o principal, vocês têm tantos objetivos, e o meu entendimento é que as sociedades modernas definiram para si próprias certos objetivos políticos fundamentais. Já tinham o objetivo da segurança e definiram já no século XVIII o objetivo da liberdade e do liberalismo, e depois o objetivo do desenvolvimento econômico e o nacionalismo, ou desenvolvimentismo. Depois o objetivo da justiça social e o socialismo. E finalmente, o objetivo da proteção ao meio ambiente e o ambientalismo. Então, nós temos quatro grandes ideologias e cinco

objetivos. Eu não dei ideologia para o da segurança. Mas podia dar. Então, o Estado existe para ajudar a nação brasileira a atingir os seus objetivos. Para isso, ela precisa ter metas intermediárias, porque esses objetivos são muito gerais. Qual é a meta intermediária que eu estou brigando assim ferozmente? É um superávit pequeno em conta-corrente, porque eu quero um câmbio competitivo. Se eu tivesse que escolher só um objetivo seria esse. E, curiosamente, o segundo objetivo que nós nem discutimos, minha meta intermediária, seria acabar com toda a indexação, é coisa de economista aí. Proibir o Estado brasileiro de ter qualquer indexação, porque isso baratearia muito o controle da inflação. Você é obrigado a fazer recessões brutais. Então, o interessante é saber qual seria o objetivo intermediário estratégico, um ou dois que o Tribunal de Contas da União deveria ter.

“A dificuldade é política. Ninguém quer pagar imposto e especialmente os ricos não querem definitivamente pagar imposto, e agora eles são todos poderosos, porque com o fracasso do governo Dilma eles se sentiram fortalecidos, foram derrotados na eleição, mas conseguiram de forma profundamente antidemocrática derrubar o Estado.”