

# Transformações demográficas, responsabilidades do Estado e tamanho do governo\*

Fernando Rezende\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. É excessivo o tamanho do Estado brasileiro? 3. Transformações demográficas e demandas sociais; 4. Instituições e tamanho: que novos caminhos podem ser trilhados para evitar o crescimento do Estado?

**PALAVRAS-CHAVE:** tamanho do Estado; descentralização; responsabilidades.

São grandes as dificuldades para avaliar o tamanho do Estado com base em comparações internacionais. Tais comparações são afetadas pelo indicador utilizado, por diferenças institucionais e pelo grau de descentralização das responsabilidades públicas. Desigualdades regionais e transformações demográficas também precisam ser consideradas nessa avaliação. Este artigo aborda o problema e aponta para novos caminhos que vêm sendo trilhados para evitar o crescimento do Estado.

## **Demographic transformations, State responsibilities, and government size**

It is not easy to appraise the size of governments through international comparisons. Such comparisons are affected by the variables used, institutional differences and the degree of decentralization of government responsibilities. Regional disparities and demographic changes also matter. This paper deals with this question and points some alternatives that are being considered to avoid an increase in government size.

## 1. Introdução

Nos últimos anos, intensificaram-se as denúncias de que o Estado brasileiro teria se expandido demasiadamente. Tal assertiva sustenta-se na constatação de

---

\* Artigo recebido em abr. e aceito em out. 2000.

\*\* Professor da EBAP/FGV.

que a carga total de tributos exigidos da sociedade voltou a crescer nos anos 1990, após ter declinado na década anterior, retornando ao patamar de 30% do PIB em que se situava no auge do intervencionismo estatal dos anos 1970.

Comparações internacionais reforçam o argumento. Em relação a países do mesmo nível de desenvolvimento, o Brasil estaria exigindo um sacrifício muito maior de seus cidadãos, deles extraíndo compulsoriamente recursos equivalentes aos recolhidos pelos governos de países muito mais adiantados, para oferecer-lhes, em contrapartida, serviços da qualidade dos encontrados em regiões mais pobres do planeta.

Como de hábito, o debate sobre este tema é pontuado por posições que mal disfarçam opiniões preconcebidas. Não só a escolha dos indicadores que medem o tamanho do Estado encerra aspectos que podem distorcer comparações, como a apreciação de seu tamanho não pode ser feita isoladamente da análise de suas funções.

A relação entre as funções do Estado e seu tamanho é complexa. Às clássicas funções do Estado se sobrepõem aspectos culturais, históricos, sociais e políticos que evoluem ao longo do tempo, alterando a intensidade e a natureza das demandas da sociedade por maior ou menor intervenção do Estado na vida socioeconômica de um país. Em economias de um mesmo tamanho, as necessidades de atuação estatal sofrem a influência de desigualdades regionais e sociais, cuja correção não dispensa a ação coletiva voltada para a eliminação dos fatores que concorrem para a preservação dessas disparidades.

A retirada do Estado das atividades tipicamente produtivas, com o avanço da privatização, não acarreta necessariamente uma redução no papel e no tamanho do Estado, mas sim uma mudança nas suas prioridades. A experiência dos países da OCDE a esse respeito é bastante elucidativa. Apesar da privatização, a relação entre o gasto público e o PIB dos países que integram essa organização manteve-se no patamar alcançado previamente, indicando que os ganhos decorrentes do menor intervencionismo estatal na economia teriam sido absorvidos pelas crescentes exigências de sustentação dos programas sociais.

Nos países industrializados do Ocidente, a expansão do Estado do bem-estar social foi o motivo principal do contínuo incremento das necessidades financeiras do Estado. Parte substancial da carga tributária de países como a Suécia, a Alemanha e a França destina-se à sustentação dos programas de proteção dos riscos sociais associados à doença, à velhice, à invalidez e ao desemprego.

A absorção, pelo Estado moderno, de responsabilidades sociais que historicamente eram atendidas no seio das famílias cresceu em sintonia com a urbanização, a participação feminina no mercado de trabalho e a quebra da estrutura familiar. O retorno ao passado é improvável, mas a busca de novas formas de solidariedade social, sustentadas em parcerias do Estado com a sociedade, podem reduzir a necessidade da mobilização compulsória de recursos

pelo Estado, e é um dos caminhos que vêm sendo insistentemente apontados para manter o tamanho do Estado em níveis aceitáveis.

À diferença dos países industrializados, o Brasil encontra-se em uma situação particularmente delicada para lidar com o problema em questão. Aqui, trata-se de reformar o Estado e rever suas funções, num contexto em que a universalização do acesso a direitos sociais básicos está longe de ser alcançada, e onde a crise fiscal dita a velocidade e a profundidade das mudanças que devem ser processadas. Por isso, é fundamental aprofundar o debate sobre os diferentes aspectos envolvidos para evitar maiores danos ao objetivo de construir uma nação justa e desenvolvida.

## 2. É excessivo o tamanho do Estado brasileiro?

A observação ligeira de alguns indicadores usualmente utilizados para medir o tamanho do Estado pode conduzir a uma resposta afirmativa à questão aqui formulada. De fato, o tamanho de nossa carga tributária é significativamente maior do que o apresentado por outros países onde a renda *per capita* é igual ou maior do que a nossa. Esse julgamento apressado merece, todavia, maior atenção.

Na verdade, a aferição do tamanho do Estado não é uma tarefa trivial, uma vez que a forma de atuação do Estado e os instrumentos que ele utiliza variam ao longo do tempo e entre países. A parte mais visível da intervenção é a representada pelo montante de tributos arrecadados, daí o recurso fácil a essa informação para formar juízos e fazer comparações. Há, entretanto, inúmeros fatores que concorrem para distorcer o resultado e as comparações feitas a partir de informações sobre o tamanho da carga tributária, como veremos a seguir.

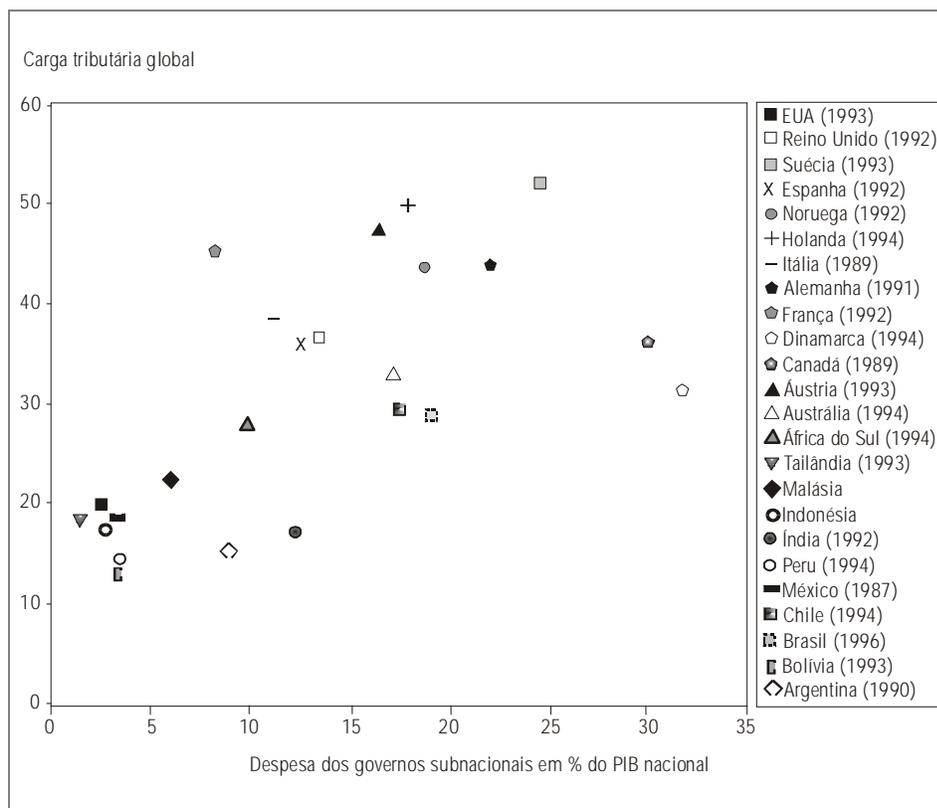
Em primeiro lugar, talvez fosse melhor medir o tamanho do Estado pelo montante de seu gasto, e não por uma de suas modalidades de financiamento. Uma baixa carga tributária pode estar associada a altos níveis de inflação ou de endividamento, que constituem opções de financiamento do governo. Pode, também, revelar preferências por formas indiretas de intervenção, que não requerem um aumento de recursos privados depositados no cofres públicos. Créditos generosos concedidos pelo sistema financeiro, por exemplo, com o beneplácito das autoridades monetárias, podem criar situações artificiais de estímulo a investimentos privados com efeito muito mais poderoso do que o recurso, mais usual entre nós, de concessão de incentivos fiscais.

Informações sobre o gasto público, porém, também não revelam toda a verdade. Todas as formas indiretas de intervenção, a exemplo de renúncias tributárias e subsídios creditícios, não cobertos com recursos do Tesouro, estariam desconsideradas. Além disso, nem sempre é possível saber se estamos utilizando informações que abrangem a totalidade dos órgãos que compõem a estrutura político-administrativa do país ou apenas parte deles.

Além das conhecidas dificuldades para medir, é preciso cuidado para avaliar. Uma carga tributária da ordem de 30% do PIB é alta ou baixa quando comparada com as necessidades do país? Que fatores precisam ser levados em conta nesse julgamento?

Um aspecto que tem sido objeto de exame recente é o de uma possível relação entre o tamanho do governo e o grau de descentralização político-administrativa do país. Em trabalho recente, Fukusaku e Mello Jr. (1998) utilizam informações relativas a 31 países para analisar a relação entre a descentralização fiscal e a estabilidade macroeconômica, tomando em consideração, também, o tamanho do governo. Os números contidos no estudo em questão, utilizados na construção da figura 1, mostram que o tamanho dos governos subnacionais, medido pela relação entre o gasto público dessas esferas e o PIB, tem uma forte relação positiva com o tamanho do setor público como um todo (medido pela carga tributária global).

Figura 1  
Descentralização fiscal e tamanho do governo



De uma forma estatisticamente mais rigorosa, esta mesma relação é demonstrada por Stein (1998), que analisa uma amostra de países da América Latina e da OCDE para concluir que “se a diferença entre dois países em termos de grau de descentralização é de 20 pontos de percentagem, espera-se que o mais descentralizado apresente, em média, um governo cujo tamanho é quatro pontos de percentagem maior que o dos países mais centralizados”. E continua: “Países descentralizados com alto grau de desequilíbrio vertical (isto é, aqueles em que a descentralização sustenta-se em grande volume de transferência de recursos do governo central para os demais) apresentam, em média, governos ainda maiores”. Interessa notar que, como regimes federativos costumam apresentar um grau mais elevado de descentralização, os resultados desses estudos indicam que, sob condições equivalentes, o tamanho do governo seria maior em uma federação do que em um país unitário. Seria tal informação um indicador importante para julgamento sobre vícios e virtudes desses dois regimes?

Se a descentralização político-administrativa acarreta um aumento no tamanho do governo, ela levanta outros aspectos importantes a respeito. Entre outras coisas, a descentralização aproxima governantes e governados, fazendo com que a expressão das demandas da sociedade e a disposição do governo em atendê-las encontrem melhor equilíbrio. Nesse caso, o tamanho do governo poderia ser maior, mas a eficiência e a eficácia de sua atuação também o seriam. De outra parte, a descentralização permite lidar melhor com a diversidade de problemas e de situações, o que também é importante para o bom desempenho do governo. É possível dizer, portanto, que a sociedade estaria mais disposta a suportar um Estado maior em situações nas quais seu relacionamento com ele é mais próximo, como é o caso dos regimes mais descentralizados.

### 3. Transformações demográficas e demandas sociais

Outros fatores que concorrem para que as pressões sobre o Estado brasileiro permaneçam elevadas ainda por muito tempo são o ritmo e a natureza das transformações demográficas que vêm ocorrendo, bem como as previsões que a respeito se fazem. A uma velocidade inimaginável há até bem pouco tempo, o perfil populacional do Brasil se aproxima do padrão europeu e sobrepõe novos desafios em um contexto no qual velhas e pesadas carências ainda estão longe de ser resolvidas.

Visto na perspectiva nacional, o traço marcante das transformações demográficas em curso e das projeções para as duas próximas décadas do novo milênio é o rápido envelhecimento populacional. Estima-se que no ano 2020 o Brasil terá uma população de idosos quase igual à atual população da Venezuela (cerca de 18 milhões de pessoas com idade superior a 65 anos). Taxas

decrecentes de incremento da população jovem reduzirão as necessidades de expansão de serviços a eles direcionados — a atenção materno-infantil, a pré-escola, o ensino básico —, mas ainda não provocarão um alívio na pressão por novos postos de trabalho, pois aqueles que irão alcançar a idade de ingresso na força de trabalho, no horizonte temporal dos próximos 20 anos, ainda refletem padrões demográficos do passado. Já as necessidades dos mais velhos, nos campos da saúde e da previdência, crescerão a índices cada vez mais expressivos (as figuras 2 e 3 expressam com clareza a magnitude das transformações esperadas no perfil da distribuição da população brasileira segundo as faixas etárias consideradas).

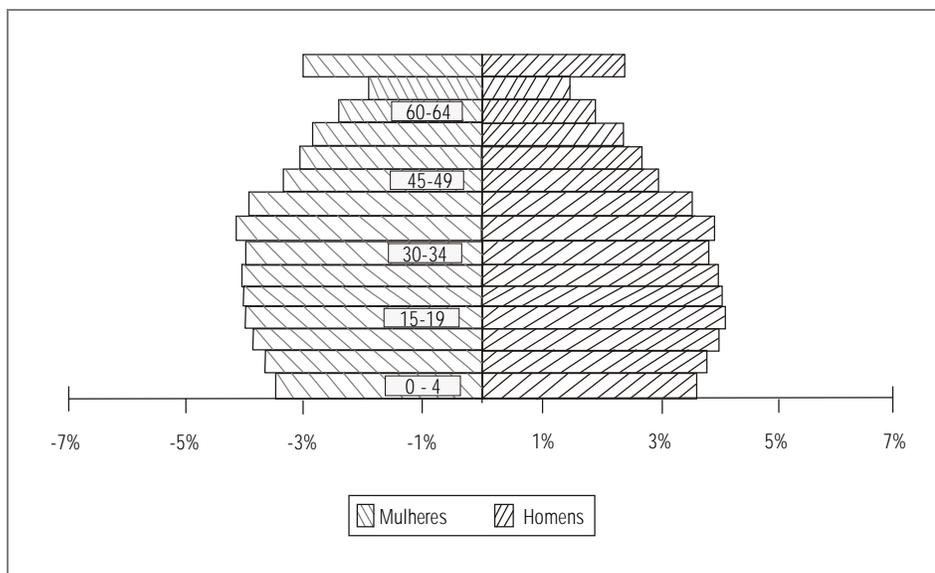
Figura 2  
Pirâmide etária: Brasil  
(1990)



Em paralelo às mudanças no perfil etário, registra-se a continuidade do processo de acentuada urbanização. Cerca de 80% da população brasileira já vivem em áreas urbanas, sendo que mais de uma terça parte em cidades com mais de 500 mil habitantes. Nas projeções para o ano 2020, restarão apenas 15% da população brasileira nas áreas rurais, menos da metade da população atual das grandes metrópoles.

Se na perspectiva nacional as mudanças demográficas já apontam para alguns problemas, o quadro revela-se ainda mais complexo quando focalizamos o tema na perspectiva regional e nas diferenças de ritmo entre segmentos socioeconômicos da população.

Figura 3  
Pirâmide etária: Brasil  
(2020)



Naquelas populações cujos rendimentos estão abaixo de qualquer possibilidade de serem encontradas soluções próprias para o atendimento das necessidades básicas, o ritmo de crescimento populacional ainda guarda padrões do passado. No conjunto da população infanto-juvenil, aqueles que pertencem a famílias de baixa renda, que hoje já são um contingente numeroso, assumirão uma participação crescente. Um contingente também crescente dos que buscam o primeiro emprego, oriundo dessas famílias, encontrará maiores dificuldades de acesso a ocupações de melhor qualidade, se não tiver oportunidade de melhorar seu desempenho educacional. Já que a expectativa de vida aos 65 anos de idade não é muito diferente para os que têm muito pouco e os mais abastados, a saúde e a previdência estatal continuarão sofrendo pressões acentuadas por expansão.

Como as manifestações mais graves de pobreza ocorrem nas regiões de menor desenvolvimento e nas periferias das grandes metrópoles, é aí que as responsabilidades sociais do Estado serão mais exigidas. Tal fato reforça as tendências à descentralização, uma vez que a diversidade de situações nela encontra maiores possibilidades de adaptação.

A perspectiva de que regimes mais descentralizados podem resolver melhor as crescentes responsabilidades de atendimento das demandas da população por soluções que levem a um desenvolvimento menos desigual traz de volta a questão do tamanho do Estado. Seria inevitável, levando em conta a relação anteriormente mencionada entre descentralização e tamanho do governo, acei-

tar, em países marcados por fortes diferenças regionais e sociais, como é o caso do Brasil, a perspectiva de um Estado relativamente maior do que o encontrado em situações onde essas diversidades não são tão marcantes?

#### 4. Instituições e tamanho: que novos caminhos podem ser trilhados para evitar o crescimento do Estado?

Um dos temas mais em voga ultimamente é o das parcerias. De modos distintos, buscam-se novas parcerias entre o Estado e diferentes setores da sociedade, voltadas para a mobilização de recursos, a redefinição de propostas e a melhoria gerencial. Caso seja possível ultrapassar o estágio das experiências bem-sucedidas, porém localizadas, as parcerias podem vir a ser o caminho para evitar que o avanço da descentralização concorra para preservar um Estado grande.

Na relação entre o tamanho do Estado e o grau de descentralização está implícita a idéia de que os custos da descentralização superam seus benefícios. A sobreposição de hierarquias amplia os custos administrativos, a multiplicidade de instâncias decisórias aumenta a descoordenação, a autonomia para endividamento abre brechas para descontrole na expansão do gasto, e a dependência de recursos transferidos do governo central afrouxa os controles da população local, uma vez que boa parte (ou a grande maioria) do gasto não é financiado com tributos locais.

A possibilidade de que a descentralização crie um novo espaço para a construção de parcerias não foi considerada nos estudos mencionados, embora seja bastante plausível. De uma parte, a descentralização permite lidar melhor com as diversidades encontradas em distintos pontos do território brasileiro, no sentido da adoção de propostas e soluções mais ajustadas às realidades locais. De outra, pode trazer reduções substanciais de custo, mediante criação de instrumentos mais adequados a uma gestão eficiente dos recursos e para um melhor controle dos resultados.

Cresce em todo o país a participação das empresas em ações que até então eram campo quase exclusivo da ação governamental. Distintas iniciativas, como a proposta de elaboração do balanço social, já adotada por um número expressivo de empresas brasileiras, mostram que a responsabilidade social das empresas vem sendo objeto de atuação crescente. Essa nova realidade permite reforçar a descentralização que ocorre na esfera intergovernamental, ampliando-a na dimensão das relações do Estado com a iniciativa privada.

Boa parte dos recursos que financiam as ações dos governos locais percorre um longo caminho, de ida e volta. Tributos recolhidos pelas empresas ao Tesouro Nacional retornam parcialmente à esfera local, mediante repasses e transferências para a cobertura dos serviços prestados à população. Se parte desse caminho puder ser evitado, mediante regras que incentivem a participa-

ção direta das empresas no financiamento e na gestão dos serviços prestados à população local de menor poder aquisitivo, a maior eficiência decorrente dessa parceria poderá trazer conseqüências positivas para o objetivo de atender às necessidades dessas populações sem que isso signifique a preservação de um Estado grande e inoperante.

O compromisso com um desenvolvimento mais justo e regionalmente mais equilibrado requer um redobrado esforço da sociedade brasileira para propiciar iguais oportunidades de mobilidade social a todos os seus cidadãos. Às enormes carências já acumuladas, com respeito a condições de acesso de uma expressiva parcela da população brasileira a serviços básicos, somam-se novas demandas provocadas pelo ritmo e pela diversidade das transformações demográficas que estão mudando e vão mudar ainda mais profundamente o perfil da população brasileira.

Para que o compromisso apontado não seja visto como uma responsabilidade exclusiva do Estado, pois isso significaria aceitar que ele não apenas mantenha seu atual tamanho como até mesmo apresente algum crescimento, é preciso soldar amplas parcerias do Estado com o setor privado. Algumas iniciativas importantes nesse sentido vêm sendo tomadas, em escala, porém, ainda limitada.

## Referências bibliográficas

Fukusaku, K. & Mello Jr., Luiz. Fiscal decentralization and macroeconomic stability, the experience of large developing and transition economies. In: *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. BID/OECD, 1998.

Stein, Ernesto. Fiscal decentralization and government size in Latin America. In: *Democracy, decentralization and deficits in Latin America*. BID/OECD, 1998.