

É o Estado capaz de se auto-reformar?

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Intervenção no seminário “Formação de governos de esquerda, sociedade civil, e recrutamento de dirigentes públicos” coordenado por Maria Celina d’Araujo, na PUC do Rio de Janeiro, 7 de abril de 2011.

Bresser Pereira – Muito obrigado aos dirigentes da PUC pelo convite. É um prazer estar aqui. Maria Celina deu como título da minha palestra uma pergunta, “É o Estado capaz de se auto-reformar?” E me disse que no fundo o que vocês querem saber é qual é a “qualidade” do Estado brasileiro. Essa pergunta é relevante e para mim tem uma resposta clara. Se pensarmos o Estado apenas em termos da organização (ou de aparelho do Estado ou de administração pública) e não considerarmos que o Estado é também e principalmente o sistema constitucional-legal, então está claro que só é possível reformar o Estado se os próprios servidores públicos o reformarem. Fazer uma reforma do aparelho do Estado contra ou sem os servidores públicos é inviável. Se você quiser reformar a administração pública você vai ter que se associar com os melhores administradores públicos, com os mais competentes, com aqueles com maior espírito público. Então você poderá reformar o aparelho do Estado. Já a reforma do sistema constitucional-legal, esta envolve toda a sociedade e todos os oficiais públicos, eleitos e não-eleitos.

A qualidade do Estado brasileiro? Eu diria que é boa. O Estado brasileiro é muito melhor do que dizem. Mas isso é difícil avaliar, isso é uma coisa complicada. Eu cheguei a essas duas conclusões – que o aparelho do Estado se auto reforma e que a qualidade do Estado brasileiro é razoavelmente boa – a partir da minha experiência. Não só da minha experiência no MARE, no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, mas também de tudo o que eu sei teoricamente a respeito do Estado.

Para reformar o Estado é preciso começar definindo o Estado. Nos cursos que eu venho dando, cheguei a uma definição bem simples de Estado, distinguindo-o com clareza do Estado-nação. Há uma imensa confusão na teoria política entre Estado e Estado-nação. Estado-nação é o país, é uma unidade político-territorial soberana. O Brasil é um Estado-nação, a França é um Estado-nação, o Paraguai é um Estado-nação. E o Estado-nação é uma unidade político-territorial formado por uma nação, um Estado e um território. A nação constrói o Estado e, ocupando um território, forma o Estado-nação. O Estado pertence à nação ou pertence à sociedade civil, que é uma outra coisa muito parecida com nação. Pertence à sociedade politicamente organizada. É seu instrumento maior de ação coletiva.

E qual é a definição de Estado? Aquela à qual eu cheguei é muito simples. O Estado é o sistema constitucional-legal e a organização ou o aparelho ou a administração pública que o garante. É simplesmente isso, e é tudo isso. É muito importante ter bem claro que o Estado não é apenas administração pública, não é apenas a organização do Estado. O Estado é todo o sistema constitucional-legal. É a nossa Constituição, é o nosso Código Civil, nosso Código Penal, nosso Código Comercial etc. Todo o sistema legal brasileiro, e mais as normas informais, as instituições informais, que também fazem parte do Estado brasileiro. E depois, essa organização que garante que essa lei seja executada, que seja efetiva, que valha – a administração pública.

Mas é possível dar outra definição de Estado também importante. A quem serve o Estado? Vamos considerar a pergunta para definir o Estado. De acordo com o nosso velho e grande Marx, o Estado era o “comitê executivo da burguesia”, o Estado moderno do século XIX, de 1848, quando ele faz o *Manifesto Comunista* com o Engels. E eu acho que então ele tinha razoável razão. O Estado existe e o Estado serve a alguém. O Estado burguês da França, da Inglaterra de 1850, era um Estado que servia fundamentalmente à burguesia. Então, essa expressão dele estava bem razoável. Mas hoje, quando nós vivemos num Estado democrático – uma democracia sem dúvida imperfeita, cheia de problemas –, eu prefiro dar uma definição diferente de Estado. Definição agora em termos de para quem serve, em termos funcionais se quiserem. O Estado para mim é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação ou da sociedade civil.

As sociedades modernas são as sociedades capitalistas. Sociedades modernas e sociedades capitalistas são sinônimos, não há diferença. São resultado da revolução capitalista. A revolução capitalista é um processo histórico que começa com a revolução comercial, no norte da Itália, no século XIV, mas ela “se completa” quando ocorre a formação do Estado-nação e a revolução industrial. O Estado-nação é uma unidade político-territorial rigorosamente capitalista. Quando se forma o Estado-nação ou a revolução nacional, ocorre também em cada novo país a revolução industrial. A economia nacional passa a produzir bens e serviços de forma racional, visando o lucro e buscando a forma mais adequada para atingir esse lucro, buscando, portanto, a eficiência ou a produtividade, competindo no mercado.

O primeiro país ou Estado-nação que fez a sua revolução capitalista foi a Inglaterra, depois foi a França, um pouco mais tarde a Bélgica, a Holanda, um pouco mais tarde ainda os Estados Unidos, depois a Alemanha, a Itália, o Japão... Os países que fizeram sua revolução capitalista no século XVIII ou XIX são hoje os países ricos ou desenvolvidos.

Depois há um grupo de países que fizeram a sua revolução capitalista no século XX. É o caso do Brasil, do México, da Argentina, do Chile, da China, da Índia, da Coreia do Sul, da Indonésia, da África do Sul. São hoje o que eu chamo de países de renda média ou países emergentes. São países que fizeram sua revolução capitalista, mas ainda não se tornaram ricos, exceto a Coreia do Sul que cresceu tanto que já pode ser considerada desenvolvida.

Para nós entendermos o Estado moderno, nós temos que entender esse Estado moderno como resultado dessa revolução capitalista, porque a partir daí também começa a haver o progresso. O progresso ou desenvolvimento sem adjetivos engloba o desenvolvimento econômico, político, social, e ambiental. E a partir da revolução capitalista é que começa a haver um fato histórico. Não há desenvolvimento econômico e, portanto, não há progresso antes da revolução capitalista. A história das antigas civilizações, da civilização egípcia, da civilização suméria, da civilização greco-romana e assim por diante, são histórias de impérios que se desenvolvem, que se tornaram mais prósperos, tornaram-se militarmente poderosos e depois entraram em decadência e viraram ruínas. Esse tipo de mecanismo não acontece mais. “Ah, mas a Inglaterra chegou ao auge depois...” Mas esses são problemas internos dentro de uma única e mesma civilização

que é a moderna. A Inglaterra substituiu a Holanda e foi substituída pelos Estados Unidos; daqui a algum tempo a China vai substituir os Estados Unidos como o país líder. Tudo bem, mas isso não significa o fim da atual sociedade capitalista que é mundial. A probabilidade de que Nova Iorque ou Xangai ou Rio de Janeiro sejam cobertos por cinzas daqui a mil anos não existe. Estamos em um outro mundo, em uma outra história. Só se vier um cataclismo planetário... Se um grande objeto planetário bater no planeta terra. Ou se nós a explodirmos com as nossas armas atômicas. Mas acho pouco provável que isso aconteça.

Em síntese, só se pode falar em desenvolvimento ou em progresso a partir da revolução capitalista. Da mesma forma só se pode falar da melhoria da qualidade do Estado, só se pode falar em democratização, em Estado democrático, no quadro histórico do capitalismo. Dentro desse quadro, o que aconteceu? Nas sociedades capitalistas existem três classes sociais, não duas como pensou Marx; existe a classe trabalhadora, a classe capitalista e a classe profissional. Vocês aqui são quase todos membros da classe profissional. Não são nem da classe capitalista nem da classe trabalhadora. Nesse capitalismo e no Estado moderno ou capitalista, não obstante os desequilíbrios e privilégios que o caracterizam, foram historicamente definidos objetivos políticos. Eu já citei aqui o objetivo da segurança, que precede o Estado capitalista, é o objetivo também do Estado antigo. O objetivo do Estado antigo era a segurança da oligarquia dominante e a captura do excedente dos outros – da própria população e dos povos vizinhos. Com a revolução capitalista foram definidos novos objetivos políticos: a liberdade dos seus cidadãos, o bem-estar econômico, a justiça social ou uma maior igualdade, e, finalmente, a proteção do ambiente. Esses são os grandes objetivos políticos das sociedades modernas.

Qual é o instrumento que se utiliza para atingir esses objetivos? Qual é o instrumento, por excelência, de ação coletiva, através do qual a sociedade agora organizada politicamente sob a forma de nação ou de sociedade civil busca esses objetivos? Qual é o instrumento que ela tem para se tornar mais segura, mais próspera, mais livre, mais justa e que proteja melhor a natureza em volta dela? É o Estado. É o Estado enquanto lei ou sistema constitucional-legal e o Estado enquanto organização. Esse é o nosso instrumento. “Ah, mas e o mercado?”. Mas é claro que o mercado é uma instituição importante, regulada pelo Estado. É a instituição nova que define o capitalismo. As sociedades capitalistas são aquelas em que o mercado, ao contrário do que acontecia nas

outras sociedades, passa a ter um papel muito importante de coordenação. Mas sempre secundário em comparação com o Estado. A instituição fundamental, básica, matriz e reguladora das demais, é o Estado.

O Estado é o grande instrumento do progresso ou do desenvolvimento. O progresso é uma ideia e um processo histórico que surge no século XVIII, ou seja, quando a revolução capitalista estava em pleno curso na França e na Inglaterra. Era a visão filosófica dos iluministas – de Diderot, Voltaire, Rousseau e Kant. No século XX surge a teoria estruturalista do desenvolvimento econômico que vai fazer a análise desse mesmo problema. Associada à ideia de progresso surge a ideia de democracia e a de democratização – da melhoria da qualidade da democracia. Podemos, então, pensar quais são as formas que o Estado moderno assume historicamente. Originalmente temos o Estado Absoluto, que é a primeira forma de Estado moderno. É uma forma de transição, mas é mais fácil entendê-la como a primeira forma. É no quadro do Estado Absoluto (enquanto regime político) e Patrimonialista (enquanto aparelho administrativo) que se forma o Estado-nação, os países modernos, e se viabiliza a revolução industrial. A revolução industrial só foi possível na medida em que se forma em cada sociedade uma nação e um Estado-nação, na medida em que se estabelece uma coalizão política entre o monarca e a burguesia. Isso é bem conhecido. Agora, porque era essencial a formação do Estado-nação? A revolução comercial começou no norte da Itália e depois se desenvolveu pelas cidades da Alemanha, da Holanda, da França etc. Eram cidades-estados, não eram Estados-nação. Veneza, Milão, Florença, Mainz, Antuérpia, Genebra - essas cidades serviam para o comércio de longa distância que se fazia no tempo da revolução comercial e do capitalismo mercantil. Mas para desenvolver uma indústria é necessário um mercado interno grande e seguro. Definir as fronteiras desse mercado interno amplo e seguro é o objetivo do Estado-nação inicial. O monarca precisava definir suas fronteiras e o fazia através de guerras e mais guerras. O território da Grã-Bretanha e o território da França são os dois primeiros estados-nação que se formam, são donos de grandes territórios, e são os dois primeiros a fazer suas revoluções industriais. A Alemanha, que era tão rica quanto a França ou a Inglaterra no século XVI e XVII, fica para trás no século XIX porque ela não conseguiu formar seu Estado-nação em tempo; ela só logrou se unificar na segunda parte do século XIX, cerca de 100 anos mais tarde. Então, teve que recuperar o atraso, fazer o alcançamento.

O Estado começa absoluto e patrimonialista. A primeira grande mudança é sua transformação no Estado liberal e burocrático do século XIX. Então, essa é a segunda forma de Estado historicamente, é o Estado liberal, é o Estado típico do século XIX. O Estado Liberal é a primeira forma de Estado estritamente capitalista. É o Estado que corresponde a um sistema econômico e social no qual o mercado tem um papel fundamental de coordenação econômica. É o Estado do *laissez-faire*, o Estado polícia, que garante a ordem e defende o país contra o inimigo externo. É um Estado que, enquanto organização burocrática, é pequeno, é um Estado de 7% do PIB. Isso é um número que eu inventei. Na verdade, a participação da despesa do Estado no PIB variava de 5 a 10%, mas nos países ricos acho que um bom número é 7%. É pela carga tributária ou pela despesa pública em relação ao PIB que se mede o tamanho do Estado. O Estado Liberal é um Estado com quatro ministérios: ministérios da Guerra, das Relações Exteriores, da Justiça, e da Fazenda. Com esses quatro ministérios você faz a guerra ou negocia e a evita, estabelece a ordem interna (Justiça) e arrecada o dinheiro para financiar o Estado (Finanças ou Fazenda).

É nesse Estado Liberal que é feita a primeira reforma do Estado, que é a reforma burocrática ou a reforma weberiana ou a reforma do serviço público ou a *civil service reform*. Todas, expressões sinônimas dessa reforma. O Estado patrimonialista já era um Estado relativamente moderno, mas havia uma confusão muito grande entre o público e o privado. O rei concedia aos nobres ou aos burgueses cartórios que eram parte do próprio Estado em troca de dinheiro, depois isso virava hereditário; era uma coisa irracional. A reforma burocrática acaba com essa situação de privatização da coisa pública. A partir de então, em termos de sistema constitucional legal ou de regime político, temos o Estado liberal, e em termos de administração, o Estado burocrático. As reformas duraram trinta, quarenta anos. Na Europa ocorrem no século XIX e aqui no Brasil ocorreu a partir de 1937 com o DASP, com Getúlio Vargas.

No século XX, na Europa especialmente, a partir da segunda metade do século XX, o Estado liberal dá lugar ao Estado social. E então esse Estado, que era o Estado de 7% do PIB, vira um Estado de 42% do PIB. Eu escolhi 42 para ficar com uma conta certa (seis vezes sete quarenta e dois), ou seja, é um Estado seis vezes maior. No caso da Suécia é 56%, mas na média na Europa Ocidental, na Europa rica, deve estar em torno desses

42% - um pouco para cima disto. Ora, esse aumento da quantidade implica uma mudança de qualidade. O Estado Social foi uma estratégia para aumentar a qualidade de vida e diminuir a desigualdade inerente ao capitalismo. Porque o capitalismo é um sistema econômico bastante eficiente, mas é cego à justiça e à estabilidade. É um tipo de sociedade que vive em meio a crises e tende a concentrar renda na mão dos mais poderosos, dos mais espertos, dos mais ladrões, dos mais inteligentes, aqueles que forem “mais” alguma coisa, e que deixa os mais pacíficos e mais modestos fortemente prejudicados. Por outro lado, descobriu-se que se fossem criados grandes serviços públicos gratuitos de educação, de saúde pública, de assistência social, e se fosse montado um sistema de previdência social universal, a qualidade de vida da população poderia ser substancialmente melhorada, a um custo relativamente barato.

É aí que surge a reforma gerencial. Surge para dar conta dos grandes serviços sociais e científicos do Estado Social. Agora não bastava que o Estado fosse efetivo, que garantisse a lei; era preciso que fosse eficiente, que realizasse os grandes serviços a um custo baixo. Quem primeiro percebeu que o Estado Social exigia a reforma gerencial foram os ingleses, em 1987; depois vários outros países, especialmente os escandinavos, também perceberam esse fato e adotaram a reforma gerencial. No Brasil essa reforma começou em 1995. Por isso eu a denomino “Reforma Gerencial do Estado de 1995” Acredito que o único país em desenvolvimento que iniciou a reforma antes foi o Chile, no início dos anos 90, logo após a redemocratização, mas a nossa reforma foi mais ampla e está sendo continuada com muito vigor.

Qual é a lógica dessa reforma? Por que ela existe? Uma coisa interessante é que ela foi mal entendida pela direita e pela esquerda. A esquerda entendeu que essa reforma era uma estratégia neoliberal para reduzir o Estado ao mínimo e para prejudicar os servidores de baixo nível dentro do Estado. A direita neoliberal, por sua vez, entendeu a reforma como um sistema para reduzir o tamanho do Estado e chegar ao Estado mínimo. Não era isso. A reforma visava legitimar o Estado Social. Visava, portanto, legitimar um Estado grande, uma carga tributária elevada. O neoliberalismo é um retrocesso político grave que acontece no mundo inteiro a partir dos anos 1980. O país que deu início ao neoliberalismo mundial não foi a Grã-Bretanha da madame Thatcher, mas foi o Chile de Pinochet e do Chicago boys. Foram eles também que levaram o Chile a uma crise brutal em 1981. Em seguida, em 1982, ainda no governo Pinochet, Hermán Büchi (ministro das finanças) encontrou o caminho do desenvolvimento. Um

caminho que foi continuado pela *Concertación* a partir da transição democrática de 1990.

É verdade, porém, que a reforma não beneficia servidores de baixo nível educacional. Se, na Reforma Gerencial de 1995, vocês procurarem preocupação em dar apoio ao baixo funcionalismo brasileiro, vocês não vão encontrá-la. Por quê? Porque eu sou a favor das elites e contra os pobres? Absolutamente. Toda lógica da reforma gerencial é a de desenvolver e legitimar o Estado social – um Estado que privilegia fundamentalmente os pobres, diminuindo as desigualdades, e equalizando minimamente as oportunidades. Não cria a igualdade de oportunidade, muito menos a igualdade econômica ou a justiça social, mas se caminha nessa direção. Quando você dá educação e saúde para todos, você caminha nessa direção. A lógica dessa reforma é a de um Estado grande do ponto de vista de carga tributária.

O Estado que é necessário, o Estado que precisa da reforma gerencial é um Estado grande do ponto de vista de carga tributária e pequeno em termos de número de servidores públicos. O que parece uma coisa contraditória. Como é que essa equação fecha? O aparelho do Estado, de acordo com o modelo gerencial, é formado por um grupo de políticos eleitos e de um grupo de servidores públicos de alto nível, todos, preferivelmente, de nível pós-graduado. Eu não admitiria ninguém do serviço público que não tivesse curso de graduação, recrutado dentro da elite de inteligência existente no país. Servidores muito bem remunerados que definem políticas públicas em conjunto com os políticos eleitos. São todos “oficiais públicos”, são políticos e altos servidores públicos. Eles reformam ou redefinem o sistema constitucional legal ou as políticas públicas e depois garantem a sua execução. Eles administram o patrimônio público ou os recursos do Estado. Eles arrecadam uma grande quantidade de dinheiro, necessária para tornar o Estado capaz de prover de forma igual para todos, ou seja, de maneira universal, educação, saúde, previdência social, e de forma focada, assistência social para os pobres.

Para que isso seja possível a proposta essencial é que os serviços sociais e científicos não sejam fornecidos pelo Estado, mas por entidades públicas não-estatais, financiadas em certos casos em 100%, em 95% – não tem importância qual a percentagem – pelo Estado. Portanto, serão entidades fortemente controladas também pelo Estado através de contratos de gestão. É isso que permite que os servidores públicos sejam poucos, e o

Estado seja muito grande, porque o Estado é quem financia os serviços, ou que administra os recursos de seus cidadãos. Essa é uma mudança fundamental, é uma mudança estrutural. Ela supõe que os servidores públicos continuem sendo recrutados por concursos públicos, por mérito, e que constituam um grupo relativamente pequeno, que compartilhem o etos público, e que prestem contas à sociedade – sejam por ela responsabilizados.

Além dessa mudança estrutural – da realização dos grandes serviços sociais e científicos por organizações sociais – é preciso pensar em uma mudança na forma de gestão e de responsabilização. No sistema burocrático há três formas de responsabilização fundamentais: uma é o regulamento rígido e preciso, o segundo é a supervisão direta, e o terceiro, a auditoria. Na administração pública gerencial, flexibilizam-se os regulamentos, torna-se a supervisão mais descentralizada, a auditoria perde relativo poder, e três formas novas de responsabilização passam a coexistir com as antigas: a administração por resultados, a competição administrada por excelência tanto de organizações do Estado quanto de organizações sociais que realizem serviços semelhantes que possam ser comparados, e, o controle ou a responsabilização social. Este é essencial, porque a reforma gerencial só faz sentido no quadro da democracia, em um regime político no qual a sociedade tenha muitas maneiras de controlar os serviços prestados pelo Estado. As sociedades modernas são grandes e complexas, exigem que o Estado aja em diversos níveis, que regule com firmeza as ações sociais, ao mesmo tempo em que seja objeto do controle social, seja permanentemente responsabilizado por essa sociedade.

Para terminar, é muito importante que vocês não confundam reforma com administração. Eu estou dizendo para vocês que só houve duas reformas administrativas relevantes na história do Estado moderno. Uma é a reforma burocrática, a outra é a reforma gerencial. No caso do Brasil podemos dizer que houve uma intermediária, a reforma desenvolvimentista, que se expressou no decreto lei 200, de 1967. Mas afinal há apenas duas grandes reformas: uma reforma burocrática para o Estado Liberal, e uma reforma gerencial para o Estado Social. Reforma é uma atividade de mudança de estruturas, de instituições e de valores, eu diria uma mudança secular. Enquanto que a administração é uma tarefa de todos os dias, é uma busca permanente da qualidade e da eficiência.

Segundo, é importante que nunca acreditem que uma reforma pode produzir um “voo-cruzeiro” – um processo administrativo estável e tranquilo que resultaria das normas que você estabeleceu. Pensar que você reforma, organiza, põe para funcionar, e tudo vai funcionar maravilhosamente é uma ilusão. Voo-cruzeiro era uma expressão usada porque se acreditava que quando os aviões chegassem acima das nuvens, aí eles voariam tranquilamente, sem nenhuma turbulência. Nós sabemos que isso não é verdade, os maravilhosos aviões nos quais nós voamos hoje sofrem turbulências às vezes terríveis. Não há voo-cruzeiro. Em administração não há voo-cruzeiro nunca. Pense, por exemplo, nas organizações sociais. É uma excelente forma de organizar os serviços sociais e científicos do Estado, mas apenas adotar o modelo de organização social não garante que a entidade seja administrada com eficiência. Não é nenhuma mágica. Administrar bem uma organização social, qualquer organização ou departamento do Estado é corrigir hoje o que desarranjou ontem.

Uma última questão: deu certo a Reforma Gerencial de 1995? Não há alternativa senão dar certo. Porque esta reforma é a segunda reforma do Estado Moderno, é a reforma que se torna necessária quando o Estado deixa de ser o Estado Liberal e passa a ser o Estado Social. Nas democracias todos os Estados tendem a ser sociais, porque o povo, porque os eleitores exigem. Assim, mais cedo ou mais tarde todos os países terão que fazê-la. Porque no capitalismo os países competem entre si, de modo que se o país e seu Estado não forem eficientes, não crescerá; perderá a competição. Quando, por exemplo o Estado francês representava 7% do PIB, a taxa de crescimento da França não dependia quase nada da eficiência do serviço público francês. Dependia apenas da eficiência das empresas francesas. Hoje, supondo-se que a França, onde o Estado representa 50% do PIB, espere crescer 2% ao ano, se os franceses não aumentarem a produtividade de seu Estado, de seu setor público, o setor privado terá que crescer 4%. Assim, o problema que cada país tem é saber se começa a reforma de seu Estado antes ou depois, se faz mais depressa ou mais devagar, se a faz mais bem feita ou não. A França, que sempre teve uma administração pública burocrática muito capaz, resistiu muito à reforma; a Alemanha também. Mas agora os dois países estão realizando-a. No Brasil começamos a reforma cedo, e ela está caminhando bem. Ela está sendo bem sucedida, porque ela ganhou o coração e as mentes dos administradores públicos brasileiros. Se isto não houvesse acontecido, se a alta administração pública não a apoiasse, eu não teria sido convidado para falar sobre ela. Ela já teria sido jogada às traças porque era inútil ou

irrelevante. Felizmente isto não é verdade. A Reforma Gerencial do Estado de 1995 está sendo realizada em todo o Brasil. (APLAUSOS)

Maria Celina – Obrigada. Agora, vamos para as perguntas.

Eduardo Raposo – Bom, nós estávamos conversando antes da sua aula, Bresser, a respeito da formação do Estado brasileiro, o que em última instância é um recorte de todo esse quadro que você fez da evolução dos Estados burocráticos capitalistas. O que eu lhe perguntaria de maneira objetiva é o seguinte: em função das crises do capitalismo traduzidas na especificidade brasileira, como a crise dos anos 70 e depois a crise do ano de 2008, essa lógica do Estado gerencial, ela não é abalada e ela não muda de significado? Ou dito de outra maneira, a crise de 2008 foi uma crise que encerrou uma espécie de um ciclo liberal e iniciou um novo ciclo keynesiano. Aqui no Brasil, nós não somos propriamente keynesianos, porque nós viemos de outras terras, de outras formações. Temos um passado ibérico, estávamos discutindo isso, as interpretações do Brasil iniciadas lá com o Sérgio Buarque, depois com o Faoro e outros tantos que falaram dessa especificidade. Mas qual o significado da crise de 2008 para mudar os sinais dessa inevitabilidade dessa reforma gerencial?

Maria Celina – Vamos fazer mais uma pergunta. Paulo, Ângela, depois... Três está bom.

Paulo D'Avila – Bresser, é uma rápida provocação à discussão que você propôs. Você nos lembrou, aqui, uma certa definição do Marx, num certo texto, o Estado como comitê executivo da burguesia. Eu tenho a impressão de que essa era uma tentativa de produzir uma teoria descritiva do papel do Estado. Quando você apresenta uma interpretação alternativa, o Estado como instrumento da sociedade... Eu pergunto: essa teoria do Estado que você nos apresenta, ela é descritiva, é prescritiva ou é naturalista? Há um processo que nos levaria a esse lugar?

Ângela – Eu queria um pouco, na linha do Eduardo...

Maria Celina – A Ângela é a nossa Chefe de Departamento, Diretora do Departamento de Sociologia e Política.

Ângela – O senhor falou em 1995 da reforma, da última reforma e como não há velocidade cruzeiro, eu queria que o senhor explicasse um pouco, de lá para cá, quais

são os resíduos que dificultam uma reforma para chegar a uma descrição mais tipo ideal do que você estava falando.

Bresser Pereira – Eu vou responder na ordem. Veja, acabei de fazer um trabalho em que discuto o capitalismo do século XX. Digo que no século XX temos um segundo momento do capitalismo. O primeiro foi o capitalismo da burguesia, o capitalismo clássico; o segundo é o capitalismo dos profissionais ou dos tecnoburocratas, é o capitalismo do conhecimento. Foi uma mudança grande. Os 70 anos primeiros desse período que começa no início do século XX foi chamado de fordismo. Os trinta anos após a Segunda Guerra Mundial foram os 30 Anos Gloriosos do Capitalismo, foram também o período da formação do Estado Social. A partir do governo de Margaret Thatcher na Grã-Bretanha, de 1979, começam os 30 Anos Neoliberais do Capitalismo que terminam com o colapso do neoliberalismo, com a crise financeira global de 2008. Na América Latina já havia crise aqui desde muito antes, desde a crise do México em 1994., . E a mais terrível foi a da Argentina em 2002. A nossa de 1998 não foi brincadeira. E aí você pergunta: “Será que isso não muda o quadro?”. Mudaria se a reforma gerencial fosse uma reforma neoliberal, se o objetivo dela fosse diminuir o tamanho do Estado, enfraquece-lo. O que eu tentei dizer é que é exatamente o oposto, que a reforma gerencial surgiu para legitimar o Estado Social, para tornar o Estado brasileiro mais forte, mais capaz. Uma coisa muito curiosa é observar como a história tem sua lógica. Pode ter retrocessos, como foram os 30 Anos Neoliberais, mas tem sua lógica. O que aconteceu nesses anos em relação ao tamanho do Estado? Diminuiu? O que aconteceu foi que diminuiu a taxa de crescimento, mas, em termos de participação do Estado no PIB, houve um pequeno aumento. É isto. Ou seja, a estratégia neoliberal fracassou totalmente em diminuir o tamanho do Estado. O que eles conseguiram? Eles conseguiram diminuir a proteção trabalhista. Há duas formas de proteger os pobres ou os trabalhadores. Uma forma é a da legislação trabalhista. É o que fez Getúlio Vargas. Estabeleceu uma série de direitos ou de garantias para os trabalhadores, cujo custo cai fundamentalmente em cima da própria empresa. Dificuldades de demissão, férias, auxílio maternidade. Outra coisa é o Estado Social – a garantia dos serviços sociais. Nos 30 Anos Neoliberais o que se fez foi a flexibilização das leis do trabalho. Dada a concorrência internacional, especialmente a concorrência dos países em desenvolvimento, os países europeus não tiveram alternativa senão flexibilizar as leis trabalhistas, mas, em compensação, eles aumentaram um pouco o tamanho do Estado. E

quando aumentaram o tamanho do Estado precisaram tornar esse Estado eficiente e por isso fizeram a reforma gerencial e vão continuar fazendo.

Em minha exposição eu disse uma frase que eu não expliquei: que os serviços sociais universais são eficientes. Porque veja: por que surgiu o Estado social? Se os neoliberais tivessem razão que o Estado é muito ineficiente e, portanto, os serviços que ele presta são muito caros, seria muito mais barato fazer o que Margareth Thatcher queria; acabar com a educação pública, no limite, acabar com a saúde pública; acabar com a assistência social, acabar com a previdência social pública, e deixar o mercado funcionar. Os salários iriam aumentar compensatoriamente, e todo mundo iria ficar num paraíso neoliberal. Por que isso não vingou? Porque nós sabemos que isso faria com que os mais fracos ficassem totalmente desprotegidos, que a desigualdade que já é grande se tornaria brutal. Além disso, o consumo privado é muito mais caro do que o consumo coletivo. O consumo coletivo é aquele que se faz através de serviços universais. É difícil provar isto que estou afirmando, mas tomemos o caso do serviço da saúde. Na Europa, França, Alemanha, Inglaterra, custa mais ou menos 9% do PIB; nos Estados Unidos custa 16%. Na Europa é um serviço universal, igual para todo mundo, nos Estados Unidos, é um sistema basicamente privado, e quarenta milhões de americanos ainda não têm atenção à saúde assegurada. Isso mostra como são muito mais caros os serviços de saúde privados. Como o consumo coletivo, mesmo sem reforma gerencial, é mais eficiente do que o consumo privado. Com a reforma, torna-se ainda mais eficiente.

A sua pergunta Paulo, exigiria um longo debate. O meu pensamento é sempre histórico, não sei se é o que chama naturalismo, mas o meu pensamento é histórico e não normativo ou hipotético dedutivo. Dentro dessa lógica, eu estou fazendo uma descrição histórica. Eu estou dizendo que Marx tinha razão quando disse que o Estado exprimia fundamentalmente o interesse da burguesia, no século XIX. Hoje não é que ele democraticamente expresse a vontade de todos igualmente. Não. O meu conceito de sociedade civil ou de nação, o velho conceito que eu tenho, é o de sociedade politicamente organizada, na qual o poder de cada indivíduo é ponderado por seu dinheiro, seu conhecimento, e sua capacidade de organização. A burguesia continua tendo um poder muito grande sobre o Estado, porque ela tem o poder de veto sobre os investimentos. Se você não garante segurança e, especialmente, uma taxa de lucro razoável para a burguesia, ela para de investir e o país entra no caos. Mas, hoje o povo tem muito mais poder do que antes, e quanto mais democrático, mais poder terá.

Veja, sua pergunta é saber quais são os obstáculos da reforma. Eu disse que a reforma gerencial ganhou o coração e as mentes da alta administração pública. E eu acredito que a nossa alta administração pública tem o etos público: além de se preocupar consigo própria, preocupa-se com o interesse público. Os servidores são corporativos por definição, eles defendem os seus interesses ao mesmo tempo em que defendem o interesse geral. É uma dialética permanente. Por isso é fundamental que a sociedade também pressione por reformas, entenda qual é a lógica das reformas, etc. Quando eu cheguei a Brasília em 1995, eu fiz uma pesquisa, que está no Plano Diretor, e verifiquei que os servidores públicos de nível inferior ganhavam três vezes mais do que ganhavam no mercado privado, enquanto que a alta administração pública de Brasília ganhava cerca de 40% menos. Hoje, os bagrinhos continuam ganhando mais e a alta administração pública passou também a ganhar mais que o setor privado; houve um aumento enorme. Eu lutei pelo aumento dos salários dos servidores públicos de nível elevado. Consegui alguma coisa, mas agora, no governo Lula, seus salários aumentaram muito, diria até que demais. Mas enfim, vai haver sempre debate, vai haver sempre discussão; as organizações sociais ainda vão ainda provocar muito debate, é normal. Há uma área complicada que é a educação básica, que é muito complicada, e onde eu tenho minhas dúvidas. Quanto ao resto eu não tenho dúvida alguma. Na saúde, na educação superior as organizações sociais são uma forma administrativa muito mais eficiente e devem ser adotadas. ****FIM****