

É o Estado capaz de se autorreformular?

Luiz Carlos Bresser-Pereira*

Conferência Inaugural

Resumo

Luiz Carlos Bresser-Pereira abre o dossiê com um texto, produto da conferência inaugural do seminário que deu origem a esta publicação, em que faz longa explanação sobre as origens do Estado moderno, seus vínculos com o surgimento do capitalismo e a necessidade crescente de sua democratização tendo em vista que deve atuar como um “instrumento da ação coletiva” a favor das demandas da sociedade. A partir de sua experiência e reflexões teóricas, traça uma visão otimista sobre as resultantes do processo de reforma no Estado brasileiro desde 1995, quando comandou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Demonstra, ao longo de sua explanação, a convicção de que o Estado brasileiro avançou em termos da responsabilidade com os gastos sociais.

Palavras-chave: Reformas do Estado, Estado e capitalismo, gestão e democracia, Estado e reformas no Brasil.

Abstract

Luiz Carlos Bresser-Pereira opens this special issue with a paper based on his opening lecture at the seminar that resulted in this publication, in which he provides a detailed explanation on the origins of the modern state, its links to the emergence of capitalism, and the growing need for its democratization, given that it must act as an “instrument for collective action” in favor of society’s demands. Based on his experience and theoretical reflections, he paints an optimistic view of the results of the Brazilian state reform process since 1995, when he headed the Ministry of State Administration and Reform. In the course of his explanation, he stresses his conviction that the Brazilian state has made important strides in its accountability for social expenditures.

Keywords: state reforms, state and capitalism, administration and democracy, state and reforms in Brazil.

* Luiz Carlos Bresser-Pereira, economista e sociólogo, ex-ministro da Fazenda e da Administração e Reforma do Estado, professor emérito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

Com a pergunta que serve de título à minha palestra, os organizadores do seminário me informaram que, no fundo, querem saber qual é a “qualidade” do Estado brasileiro. Esta pergunta é relevante e para mim tem uma resposta clara. Se pensarmos o Estado apenas em termos de 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 terá que se associar com os melhores administradores públicos, com os mais competentes, com aqueles com maior espírito público. 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, é muito melhor do que dizem. Mas isto é difícil de avaliar, é complicado. Cheguei a estas duas conclusões – a de que o aparelho do Estado se autorreforma e a de que a qualidade do Estado brasileiro é razoavelmente boa – a partir da minha experiência. Não só da minha experiência no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), mas também de tudo o que sei, teoricamente, a respeito do Estado.

Para reformar o Estado é preciso começar definindo o que é Estado. Nos cursos que eu venho ministrando, cheguei a uma definição bem simples, distinguindo-o com clareza do Estado-nação. Há uma imensa confusão na teoria política entre Estado e Estado-nação. Este último 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. É uma unidade político-territorial formada 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 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 isto, e é tudo isto. É muito importante ter bem claro que o Estado não é apenas a administração pública, não é apenas a organização do Estado, mas é todo o sistema constitucional-legal. É a nossa Constituição, é o nosso Código Civil, nosso Código Penal, nosso Código Comercial etc.; é todo o sistema legal brasileiro, e mais as normas informais, as instituições informais. A administração pública garante que a lei seja executada, que seja efetiva, que valha.

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 moderno do século XIX, de 1848, quando ele faz o *Manifesto Comunista* com o Engels, era o “comitê executivo da burguesia”, e acho que então ele tinha considerável razão. O Estado existe e serve a alguém. O Estado burguês da França, da Inglaterra de 1850, servia fundamentalmente à burguesia. Então, essa expressão de Marx era bem

razoável. Mas hoje, quando vivemos num Estado democrático – uma democracia sem dúvida imperfeita, cheia de problemas –, prefiro dar uma definição diferente, em termos funcionais: o Estado 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 que, por sua vez, 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 ao 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 entendermos o Estado moderno, temos que entendê-lo como resultado dessa revolução capitalista, porque a partir daí também começa a haver o progresso, ou desenvolvimento sem adjetivos, que engloba os desenvolvimentos econômico, político, social e ambiental. É a partir da revolução capitalista 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 – egípcia, suméria, greco-romana e assim por diante –, são histórias de impérios que se desenvolveram, tornaram-se 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...”. Certo, 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. 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 isto aconteça. Estamos em outro mundo, em uma outra história.

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 deste 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. Neste capitalismo e no Estado moderno, ou capitalista, não obstante os desequilíbrios e privilégios que o caracterizam, foram historicamente definidos objetivos políticos. Já citei aqui o objetivo da segurança, que precede o Estado capitalista, pois foi também o objetivo 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 mais igualdade, e, finalmente, a proteção do ambiente. Estes são os grandes objetivos políticos das sociedades modernas.

Qual é o instrumento utilizado 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. Este é o nosso instrumento. “Ah, mas e o mercado?”. 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; esta 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, por que 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 formaram, eram 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 nos séculos XVI e XVII, fica para trás no século XIX porque não conseguiu formar seu Estado-nação a tempo; ela só logrou se unificar na segunda parte do século XIX, cerca de cem anos mais tarde, teve que recuperar o atraso.

O Estado começa absoluto e patrimonialista. A primeira grande mudança é sua transformação em Estado liberal e burocrático do século XIX. Essa é, historicamente, a segunda forma de Estado, típico do século XIX, e a primeira forma de Estado estritamente capitalista, pois 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. Enquanto organização burocrática, é pequeno, é um Estado de 7% do PIB. Este 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%. Mede-se o tamanho do Estado pela carga tributária ou pela despesa pública em relação ao PIB. O Estado liberal tem quatro ministérios: da Guerra, das Relações Exteriores, da Justiça, e da Fazenda. Com esses quatro ministérios você faz a guerra ou negocia e evita a guerra, 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 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 se tornava 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.

Na Europa especialmente, a partir da segunda metade do século XX, o Estado liberal dá lugar ao Estado social. E então este, que era de 7% do PIB, se torna um Estado de 42% do PIB. 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%, ou um pouco acima 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 a 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, tanto pela direita quanto 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, também entendeu a reforma como um sistema para reduzir o tamanho do Estado e chegar ao Estado mínimo. Não era isso. A reforma visava a legitimar o Estado social, visava, portanto, a 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 o Chile de Pinochet, e dos Chicago Boys. Foram eles também que levaram o Chile a uma crise brutal em 1981. Em seguida, em 1982, ainda no governo Pinochet, Hernán Büchi (ministro das Finanças) encontrou o caminho do desenvolvimento, 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 alguma 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 caminha nessa direção. Quando você dá educação e saúde para todos, 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 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, 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 porcentagem – 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 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 *ethos* 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. Com isto quero dizer que só houve duas reformas administrativas relevantes na história do Estado moderno. Uma foi a reforma burocrática, a outra foi a reforma gerencial. No caso do Brasil, podemos dizer que houve uma intermediária, a reforma desenvolvimentista, que se expressou no Decreto-Lei nº 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 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 de cruzeiro” – um processo administrativo estável e tranquilo que resultaria das normas estabelecidas. Pensar que você reforma, organiza, põe para funcionar, e tudo vai funcionar maravilhosamente é uma ilusão. Voo de cruzeiro é uma expressão usada na aviação, que é quando o avião chega a uma altura e velocidade em que não se precisará fazer grandes manobras, até que se iniciem os procedimentos para aterrissagem. Nós sabemos que os maravilhosos aviões nos quais voamos hoje sofrem turbulências às vezes terríveis. Em administração não há voo de 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, os eleitores exigem. Assim, mais cedo ou mais tarde todos os países terão que fazê-la. No capitalismo os países competem entre si, de modo que se o país e seu Estado não forem eficientes, não crescerão; perderão 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 ganhou os corações e as mentes dos administradores públicos brasileiros. Se isto não tivesse acontecido, se a alta administração pública não a apoiasse, eu não teria sido convidado para falar sobre 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.

Acabei de fazer um trabalho em que discuto o capitalismo do século XX.¹ Digo que no século XX tivemos 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, o capitalismo do conhecimento. Foi uma mudança grande. Os primeiros setenta anos desse período, que começou 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. Aqui na América Latina já havia crise 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 seu objetivo fosse diminuir o tamanho do Estado, enfraquecê-lo. O que eu tentei dizer é exatamente o oposto: 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. Ou seja, a estratégia neoliberal fracassou totalmente em diminuir o tamanho do Estado. O que eles conseguiram? Conseguiram diminuir a proteção trabalhista. Há duas formas de proteger os pobres ou os trabalhadores. Uma é a legislação trabalhista. Foi o que fez Getulio Vargas, estabelecendo uma série de direitos ou de garantias para os trabalhadores, cujo custo cai fundamentalmente em cima da própria empresa. 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, aumentaram um pouco o tamanho do Estado. E aumentando, precisaram tornar esse Estado eficiente e por isso fizeram a reforma gerencial, e vão continuar fazendo.

Falei anteriormente que os serviços sociais universais são eficientes. Quero explicar melhor. Por que surgiu o Estado social? Se os neoliberais tivessem razão ao dizer 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.

Disse também que a reforma gerencial ganhou os corações e as mentes da alta administração pública. Acredito sim que a nossa alta administração pública tem o *ethos* público: além de se preocupar consigo própria, preocupa-se com o interesse público. Os servidores são corporativos por definição, 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 cheguei a Brasília, em 1995, fiz uma pesquisa, que está no Plano Diretor da Reforma do Estado, e verifiquei que os servidores públicos de nível inferior ganhavam três vezes mais do que ganhavam no mercado privado, enquanto a alta administração pública de Brasília ganhava cerca de 40% menos. Lutei pelo aumento dos salários dos servidores públicos de nível elevado e consegui alguma coisa. Mas, enfim, vai haver sempre muito debate. As organizações sociais, por exemplo, ainda vão provocar muita discussão, mas não tenho dúvida alguma: na saúde, na educação superior, as organizações sociais são uma forma administrativa muito mais eficiente e devem ser adotadas.

Nota

¹: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As duas fases da história e as fases do capitalismo. *Crítica e Sociedade, Revista de Cultura Política*, vol. 1, nº 1, 2011, p. 168-189.