# A esquerda e a reforma do Estado – comentários

Fabiano Santos*

Resumo
Fabiano Santos comenta este primeiro conjunto de textos e começa lembrando a difícil relação teórica da esquerda com o tema do Estado, em especial com o da reforma do Estado. A crise dos anos 1970 teria obrigado a uma redefinição de vários paradigmas referentes às relações entre Estado e mercado e esse debate também atingiu o campo da esquerda e da social-democracia. Comenta a necessidade de se pensar possíveis diferenças ou semelhanças entre reformas advindas de governos de esquerda ou liberais e conclui propondo algumas suposições sobre a filiação partidária dos dirigentes públicos no caso do Brasil. Neste caso, segue a tese de que com os governos do PT o país segue uma trajetória similar ao que aconteceu com os países social-democratas e que nomear filiados ao partido do governo é parte da lógica de um governo partidário.
Palavras-chave: esquerda e reformas do Estado, mercado e Estado, PT, social-democracia, partidarização do governo Lula da Silva

Abstract
Fabiano Santos comments on this first set of papers and begins by referring to the Left's difficult theoretical relationship with the issue of the state, and especially state reform. According to the author, the crisis of the 1970s forced a redefinition of various paradigms for state-market relations, and this debate also reached the field of the Left and Social Democracy. He comments on the need to analyze possible differences and similarities between reforms that have been introduced by Leftist or Liberal governments, and concludes by proposing some assumptions on the partisan political affiliations of government leaders in the case of Brazil. He adheres to the thesis that with the Workers' Party Administrations, Brazil has taken a path similar to that of the Social Democratic countries, and that appointing members of the government party to senior positions is part of the logic of a partisan government.
Keywords: Left and state reforms, market and state, PT, Social Democracy, partisan orientation of the Lula da Silva Administration.

* Fabiano Santos, doutor em Ciência Política, professor e diretor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, autor de vários trabalhos sobre o Congresso Nacional brasileiro.

Nas próximas linhas faço, inicialmente, uma reflexão mais geral sobre a esquerda e a questão da reforma do Estado. Em seguida, sugiro pontos mais específicos em torno dos trabalhos apresentados, procurando tratar, sobretudo, do caso brasileiro.

Uma olhar panorâmico sobre os cenários político e econômico das quatro últimas décadas indicam que para a esquerda o tema da reforma do Estado sempre foi, de alguma maneira, incômodo. Tome-se como exemplo o próprio surgimento do tema. A reforma do Estado nasce, por um lado, como resultado de um processo político, social e econômico resultante da crise do petróleo, da crise do financiamento do Estado e da deterioração nos níveis de inflação, sobretudo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e, por outro lado, como fruto de batalha ideológica travada principalmente na academia norte-americana, após a invasão dos departamentos de ciência política por economistas oriundos das finanças públicas. É fundamental contextualizar o debate nestas linhas, pelo menos para termos um ponto de partida comum.

Do ponto de vista do processo político e econômico, relevante ressaltar que o modelo predominante no pós-guerra, europeu e norte-americano, modelo de governança, por assim dizer, se assentava em dois pilares: a) em uma forte intervenção do Estado na economia, principalmente do ponto de vista da questão das crises cíclicas inerentes ao capitalismo, a partir da teoria keynesiana de existência de uma macroeconomia, possível de ser administrada; b) na responsabilidade do governo de controlar os resultados sociais distributivos da economia de mercado. Enfim, por um lado, o keynesianismo; por outro, o "welfare state".

Com a década de 1970 emerge a inflação associada à crise do petróleo. O que essas crises ensinam? Essencialmente que aquele modelo de governança impunha severas exigências quanto à capacidade do Estado de administrar suas responsabilidades e que, portanto, alguma forma de se repensar o formato do poder público, sua relação com a economia e com a sociedade, encontrava-se na ordem do dia. Em outras palavras, os homens públicos de então se depararam com uma situação na qual repensar o Estado, seu financiamento e o modo pelo qual vinha sendo financiado, tornou-se tarefa obrigatória.

Do ponto de vista da batalha ideológica, batalha bastante conhecida de todos nós, surge na análise política a acusação aos keynesianos e aos social democratas de que não possuíam uma teoria do comportamento do governo, do burocrata. Segundo os teóricos da escolha pública, críticos do modelo governativo predominante no pós-guerra, o poder público cresceu no suposto segundo o qual o burocrata e o político são agentes desprovidos de interesse próprio. Tais atores seriam máquinas programadas para executar políticas desejadas pelos eleitores, no caso dos políticos, e de fazer valer aquilo que é decidido no âmbito político, no caso dos burocratas.

Tal visão idílica dos homens públicos sofre forte questionamento ainda nos anos 1960, nas obras clássicas do Gordon Tullock e James Buchanan (1962), para não falar em Anthony Downs (1957), já na década de 1950. Em 1965, surge o

clássico sobre a lógica da ação coletiva, de Mancur Olson, obra que acaba por influenciar a ciência política em seu conjunto. A filosofia fundamental que inspirou todo este movimento intelectual, em última instância, se assentava na revisão da teoria do comportamento governamental. A economia keynesiana não teria, segundo os teóricos da escolha pública, uma teoria do comportamento do governo, o que significa que os homens públicos não trabalhariam informados por uma teoria consistente de como o governo se comporta. Neste exato momento, emerge toda uma linha de análises da burocracia em regimes democráticos orientada pela noção de ser o burocrata, como todo ser humano, agente possuidor de interesses próprios, maximizador de tais interesses, e que o interesse público não pautaria suas ações. Isso tornava compreensível o diagnóstico neoliberal de que o Estado tinha de ter seu tamanho revisto. Da mesma forma, dava vida a correlatos do tipo "quanto mais Estado, pior", ou "transferir tanto quanto possível atividades do setor público para o ramo privado" etc. Vale dizer, a batalha ideológica acabou sendo vencida, e reformas foram feitas. Naturalmente, com mais intensidade em alguns países e regiões do que em outras.

O resultado destes dois processos, de crise no mundo real e de uma batalha perdida no meio acadêmico, foi o de uma esquerda acuada (esquerda, não marxista por suposto), mas que de alguma maneira ditara os pressupostos da governabilidade do pós-guerra até os anos 1970.

Agora, a partir da crise de 2008, o panorama se pluraliza e assistimos a uma verdadeira confusão e disputa intelectual pela hegemonia no modelo governativo. Vários analistas e acadêmicos, lideranças políticas e jornalistas apontam como causa da crise atual exatamente a hegemonia do modelo neoliberal, implantado a partir dos anos 1980. Com muita força ressurge a ideia de acordo com a qual o Estado tem de voltar a administrar a economia, assumir funções, seja como regulador, seja como controlador de crises cíclicas. O que temos hoje, então, é um debate em aberto.

O nosso ponto, por conseguinte, é como a política se relaciona com a burocracia, de uma maneira mais geral e, particularmente, nos casos tratados em nosso Continente, em países como Chile e Brasil. Como se dá a ocupação do Estado, o ente central de prestação de serviços e produção das políticas públicas? Considero importante apontar duas maneiras distintas de se perceber os problemas postos nas apresentações.

Em primeiro lugar, há a descrição que Francisco Silva e Mercedes Llano apresentam. Descrição das origens e do conteúdo das reformas do Estado que foram feitas no Chile e em determinadas experiências nacionais, tratados comparativamente por Mercedes. Pesquisa importante de ser feita e que deve levar a uma visão mais precisa sobre o que de fato ocorreu nestes países. Mais precisamente, a questão seria: dado o diagnóstico geral de certo acuamento da esquerda, até que ponto efetivamente se deu a reforma do Estado? Em outros termos, houve alguma redefinição no modo pelo qual a política se relaciona com a burocracia? No caso de nossa mesa, tratamos de países não centrais, mas que certamente sofreram os

efeitos da crise ocorrida nos países centrais. Temos, então, com os trabalhos de Francisco e Mercedes uma visão sobre as origens e evolução destas reformas.

A outra questão, tratada por Regina Pacheco e Maria Celina D'Araujo, remete ao caso brasileiro contemporâneo. Remete à política de nomeação, política de pessoal, política, enfim, de indicação dos ocupantes dos altos cargos de administração. Em outras palavras, qual tem sido a política de pessoal e de nomeação, em nosso país, ao longo dos últimos anos? Em relação ao Chile, faria algumas indagações pontuais, curiosidades de um não especialista, desprovido da competência para tratar substantivamente do tema. As curiosidades seriam as que seguem: se o início da reforma ocorre ainda no período autoritário, como a mudança de regime, de autoritário para democrático, impacta a percepção do tema da reforma do Estado? O que a Concertación, como grupo político dotado de uma agenda própria, trouxe para o conteúdo da reforma? Existiu alguma influência da agenda da Concertación no conteúdo da reforma? Que tensões existiriam na coalizão em relação à reforma? Mais adiante, quando os socialistas são eleitos, como o presidente Ricardo Lagos e depois a presidente Michelle Bachelet, ocorre alguma mudança importante na percepção sobre a necessidade de uma reforma do Estado? E, hoje em dia, o governo direitista de Sebastián Piñera traz alguma alteração significativa de orientação? Em suma, teríamos que refletir sobre a relação entre política partidária, sua dinâmica ao longo do tempo, e reforma do Estado no caso chileno.

Em relação ao que foi exposto por Mercedes, a minha curiosidade tem a ver com o modo pelo qual sua pesquisa trata das causas das variações específicas nos diversos países. Falar de escândalos como origem para reformas não me parece muito explicativo, porque escândalos de corrupção ocorrem em diversos momentos do tempo, em diversos países. Contudo, reformas não ocorreram em todos os países. Portanto, "escândalo" parece ser variável conjuntural pouco densa para fins de análise política. De toda forma, resta saber: existiria na pesquisa a insinuação de variáveis alternativas, capazes de explicar por que varia, em diversos países, o conteúdo das reformas? Por que diferentes países acabam adotando modelos distintos de reforma? De que forma a política partidária contribui na análise? Seria a estrutura institucional, por exemplo, no caso da Argentina, sua estrutura federativa, assim como no México, uma variável razoável, consistente para explicar as diversas experiências nacionais?

Com relação aos trabalhos de Pacheco e D'Araújo, num primeiro momento, faço algumas observações específicas para, em seguida, adicionar comentários mais gerais. Começo pela segunda autora. D'Araujo detecta fenômeno interessante e extremamente relevante, todavia, um ponto metodológico imediatamente me vem à mente: não seria importante ponderar o número de filiados a partidos e sindicatos ocupando cargos de DAS pelo número de funcionários na burocracia que são filiados a essas instituições? A pesquisa constata que um determinado número de filiados, supostamente alto, ocupa cargos em DAS. Não seria importante examinar a questão do ponto de vista de quem nomeia? Quem nomeia, o faz porque tem que

tomar tal decisão. E se for o caso de só haver filiados no universo relevante de candidatos a ocuparem os cargos? E mais, e se for o caso de estes serem sempre filiados ao mesmo partido, sendo que este é o PT? Não restaria, neste caso, outra opção ao decisor, senão nomear um filiado ao PT. Sabemos também que existem mais filiados ao PT na população do que filiados aos demais partidos. Sabemos também que o PT é o partido de boa parte dos funcionários públicos. Sobre isto, penso ser possível promover reflexão mais abrangente, reflexão que acaba aproximando este meu comentário atual aos que gostaria de fazer em relação ao trabalho de Pacheco.

Colocaria o ponto em termos de uma pergunta: qual a consequência política de ser um DAS filiado a um partido político? A pergunta pode ser relevante porque se, por um lado, é verdadeiro que o PSDB, quando ocupou a presidência, não indicou tantos filiados, pode também ser verdade que Fernando Henrique não precisava de filiados para que os funcionários em DAS executassem a sua política. Vale dizer, é preciso atentar para as relações que os indicados nutrem com as políticas executadas pelos diversos partidos no poder. Podemos, por hipótese, especular que Fernando Henrique contava com pessoas as quais, de alguma maneira, seriam afinadas com aquilo que planejava realizar no governo, independentemente de sua filiação partidária. Então, exatamente o que estamos pensando quando dizemos que alguém é filiado a um partido?

Sabemos hoje, com a experiência de partidos trabalhistas e social democratas no governo, principalmente de países escandinavos, da importância das alterações ocorridas ao longo do tempo nas coalizões montadas para a esquerda governar. No início, os acordos multipartidários envolviam a pequena burguesia e pequenos proprietários rurais. Tal aliança se desfaz quando da opção dos socialistas por favorecer setores ligados ao serviço público, oriundos basicamente da classe média. A pergunta que se coloca, então, tanto para o trabalho de D'Araujo, quanto o de Pacheco, diz respeito ao suposto modo tradicional de se ocupar cargos no governo, detectados por ambas como específico das administrações do PT. Não estaríamos diante, sem avaliar se isto é bom ou ruim, de uma estratégia histórica da social-democracia? Não estaríamos diante de uma coalizão histórica que a social-democracia tenta fazer com a classe média, transcendendo o âmbito dos trabalhadores manuais, tendo em vista ampliar sua base de apoio? E mais, isso não seria uma estratégia histórica do PT que se concretiza quando o PT passa a governar? Se a pergunta é pertinente, então não haveria por que pensar em uma especificidade petista ou lulista. O PT estaria, com tal estratégia, reproduzindo experiências de governos de esquerda ocorridas em diversos países. Na Escandinávia, consegue-se romper a coalizão "red-green", que caracterizou o início dos governos socialistas não marxistas, somente após a montagem de uma aliança direta com os servidores públicos, principal segmento social a ser beneficiado pelo estado de bem-estar.

**Bibliografia:**

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: Michigan University Press, 1962.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1965.