

## Estado do bem-estar social e reforma gerencial

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Este artigo originou-se de conferência no VI Fórum da Reforma do Estado, Rio de Janeiro, 1º. de outubro de 2007. Versão reduzida publicada em 2010 na RAE/EAESP com o título “Democracia, Estado Social e reforma gerencial”. Esta é a versão completa, de 2010, publicada apenas neste site.

**Sumário.** A democracia permitiu que os trabalhadores e as classes médias aumentassem suas demandas por serviços sociais, dando origem ao Estado do bem-estar social – a uma forma de Estado na qual o consumo coletivo relativamente igualitário é importante. Este, por sua vez, implicou um aumento considerável do tamanho do Estado, ou da despesa pública, e, em consequência, tornou-se claro que a administração burocrática, que se propunha apenas a tornar a ação do Estado efetiva, não era eficiente. A partir dos anos 1980, a reforma gerencial é a resposta à demanda por maior eficiência colocada pelo Estado do bem-estar social. Por outro lado, entretanto, a reforma gerencial passa a legitimar o Estado do bem-estar social na medida em que garante eficiência para o consumo coletivo. Democracia, Estado do bem-estar social e reforma gerencial estão, assim, intimamente inter-relacionados.

Nas sociedades democráticas o Estado é convocado pelos eleitores para prover serviços universais de saúde, educação e previdência social, além de políticas de renda mínima e de assistência social que, por implicarem despesas elevadas, implicam aumento de impostos. Por isso, as forças neoliberais se opõem a essa demanda, e procuram deslegitimá-la com o argumento de que o Estado e seus serviços são por natureza ineficientes. Esse argumento é falso, mas não há dúvida que serviços públicos prestados com eficiência são dotados de mais legitimidade política, e, por isso, resistem melhor ao permanente ataque do neoliberalismo e de seus aparelhos de hegemonia ideológica. Por outro lado, verificamos que o fator fundamental causador da reforma gerencial nos países ricos, a partir dos anos 1980, foi o enorme crescimento com as despesas sociais, e, em consequência, da carga tributária nesses países. Enquanto no Estado liberal do século XIX a carga tributária estava em torno de 7% do PIB, no Estado do bem-estar social do início do século XXI essa medida do tamanho do Estado já alcançava cerca de 42% nos países desenvolvidos. A transição da administração burocrática para a gerencial que ocorre a partir de então foi, portanto, de um lado, uma resposta à necessidade de maior eficiência ou menor custo dos novos serviços sociais e científicos que o Estado passara a exercer, e, de outro, uma forma de se garantir legitimidade política a essa forma de Estado muito mais justa.

Democracia, Estado do bem-estar social e reforma gerencial são inter-relacionadas e se autorreforçam. A democracia leva ao Estado do bem-estar social que só se legitima e, assim, logra se defender do ataque neoliberal quando se torna eficiente realizando a reforma gerencial. Temos, assim, entre o Estado do bem-estar social e a reforma gerencial uma relação dialética: a constituição de um Estado do bem-estar, ao implicar um grande aumento da organização estatal, exige que sua gestão seja mais eficiente; por sua vez, a reforma gerencial resultante, ao contribuir para essa maior eficiência ou redução de custos, tem um papel importante na legitimação das ações do Estado visando oferecer serviços de consumo coletivo que, por sua natureza, são mais igualitários do que os serviços pagos individualmente pelos atendidos.

Os quatro objetivos políticos que surgem com a formação do Estado moderno e a revolução capitalista são a liberdade, o bem-estar econômico, a justiça social, e a proteção da natureza. Estes objetivos, que as nações buscam alcançar através dos seus estados, e que se somaram ao da segurança que já caracterizava o Estado antigo, correspondem às quatro ideologias que nasceram com a revolução capitalista. Assim, a liberdade individual corresponderá ao liberalismo; o bem-estar ao desenvolvimentismo; a justiça social, ao socialismo; e a proteção da natureza, ao ambientalismo. Estes objetivos e as respectivas ideologias são em grande parte reforçadores uns dos outros, mas não são plenamente compatíveis. Por isso, as sociedades democráticas são pragmáticas, vêem-nos de maneira moderada ou razoável, e podem assim fazer os necessários compromissos que viabilizam sua realização combinada. O Estado do bem-estar social que se torna dominante nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial foi resultado desse compromisso ao buscar, com razoável êxito, esses quatro objetivos no quadro dos regimes democráticos (e também a segurança, que já era um objetivo do Estado antigo).

Mas, desde o início dos anos 1980, tornou-se dominante uma ideologia liberal radical – o neoliberalismo. Essa ideologia, que foi dominante até 2008 e hoje encontra-se em plena crise, manteve o objetivo da segurança, deu absoluta precedência à liberdade, e subordinou os outros três objetivos ao liberalismo. Dessa maneira, transformou as duas formas que o Estado havia assumido nos 50 anos anteriores – o Estado do bem-estar social, nos países desenvolvidos, e o Estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento – em seus principais adversários. Ao atacar o Estado do bem-estar social, o neoliberalismo estava explicitamente procurando reduzir seu tamanho, e, implicitamente, enfraquecendo-o. Estava repetindo a tese neoliberal baseada no individualismo metodológico neoclássico, segundo a qual apenas pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva, e, assim, negava ao Estado sua capacidade principal – a de ser instrumento dessa ação. Procurava voltar ao tempo do Estado liberal do século XIX – um Estado não democrático no qual a burguesia tinha um poder maior do que tem hoje no Estado democrático. No Estado liberal se garantiam os direitos civis (ou o Estado de direito), mas não os sociais, e nem mesmo os políticos: como se opunha ao sufrágio universal, não havia democracia. A transição do Estado liberal para o Democrático só ocorreu nos países mais avançados em torno da virada do século XIX para o XX, na medida em que o último requisito para uma democracia formal se materializava (o sufrágio universal). Inicialmente, o Estado aqui entendido como regime político será o Estado democrático liberal, e, depois, a partir da Segunda Guerra Mundial, será o Estado do bem-estar social, na medida em que aumentaram as demandas por serviços sociais dos eleitores pobres e de classe média fortalecidos com a democracia.

A partir dos anos 1970, porém, a ideologia neoliberal ganha força e busca ativamente reduzir as funções sociais do Estado. Tratava-se de uma reação aos novos problemas enfrentados pelo sistema capitalista central nessa década: a redução da taxa de crescimento dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha e a diminuição da taxa de lucro das empresas. Duas causas desses dois fenômenos, ambas relacionadas com o maior poder alcançado pelos sindicatos nos anos 1960, foram o aumento dos salários reais diretos e indiretos acima do aumento da produtividade, e o aumento dos salários indiretos expressos tanto em direitos trabalhistas quanto na ampliação dos serviços sociais do Estado. A ofensiva neoliberal reproduzia a clássica luta de classes – neste caso, a iniciativa partindo dos ricos –, ao mesmo tempo em que traduzia a necessidade do capitalismo de restabelecer as taxas de lucros. As duas classes dirigentes – a capitalista ou burguesa e a profissional ou tecnoburocrática – buscavam aumentar seus rendimentos, respectivamente os lucros e juros dos empresários e rentistas, e os ordenados e bônus dos altos profissionais que controlam o conhecimento técnico, organizacional e comunicativo. Isto ficou claro, por exemplo, com a redução da progressividade do imposto de renda ocorrida em quase todos os países a partir da ofensiva neoliberal.

Em meio a essa onda ideológica neoliberal, na segunda metade dos anos 1980, surgiu na Grã-Bretanha a reforma gerencial do Estado – a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de Reforma da Gestão Pública. Inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e sua teoria foi chamada de Nova Gestão Pública: uma série de idéias desenvolvidas a partir do final dos anos 1980 que buscavam tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas. Como surgiam em um momento em que a ideologia neoliberal ganhava espaço, e em um país com um governo neoliberal, as novas idéias foram etiquetadas como neoliberais. Dependendo de seu autor, de fato eram. Quando, em 1995, a reforma gerencial foi lançada no Brasil, ela sofreu a mesma crítica. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecida tanto na Europa quanto no Brasil, porque ficou claro que mesmo que nem sempre seu objetivo fosse esse, sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado e não enfraquecê-lo como almejavam os neoliberais. Na verdade, a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o Estado do bem-estar social.

No Brasil, foi um equívoco a vinculação da Reforma Gerencial de 1995 com o neoliberalismo, ainda que as privatizações tenham tido esse caráter. Seu objetivo era tornar o Estado do bem-estar social em formação no Brasil mais eficiente e dotado de maior legitimidade política. Tanto é assim que as diretrizes básicas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continuaram a ser implantadas a nível federal e em muitos estados e municípios independentemente da orientação política dos respectivos governos. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerenciais na administração da Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação que as universidades federais que adotam o programa de reestruturação e expansão das universidades, REUNI, elaborem planos estratégicos são duas demonstrações desse fato. A decisão do governo federal de levar

adiante as ‘fundações estatais’,<sup>1</sup> uma outra forma de implementar a idéia das organizações sociais alterando um pouco sua definição jurídica,<sup>2</sup> é mais uma indicação clara nesse sentido.

A adoção da reforma gerencial por partidos políticos independentemente de sua cor ideológica não é surpreendente, porque a reforma gerencial é a segunda reforma histórica do aparelho do Estado moderno. A primeira foi a Reforma Burocrática, e ocorreu nos países avançados na segunda metade do século XIX; seu objetivo era tornar profissional e efetivo um Estado liberal pequeno. A reforma gerencial ocorreu a partir dos anos 1980, no quadro da democracia, para dar conta de um Estado do bem-estar social muito maior em termos de número de funcionários e de despesa pública. Ela partia dos avanços logrados pela primeira, mas seu objetivo não era mais somente tornar a ação do Estado mais efetiva, mas também torná-la eficiente na área social e científica que emprega um grande número de trabalhadores cujas atividades não são exclusivas de Estado. Como se trata de uma reforma necessária quando o Estado passa a ser um Estado do bem-estar social, como através dela o Estado, do ponto de vista administrativo, deixa de ser o Estado burocrático para ser o Estado gerencial, sua implantação é uma questão de tempo e de qualidade. Cada país ou se adianta em realizá-la, ou fica para trás e arca com os custos do atraso; ou a implementa com competência, ou de forma equivocada e confusa.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, ocorrem três fenômenos institucionais e políticos de grande abrangência que vão transformar o mundo. Primeiro, os sindicatos de trabalhadores e os partidos sociais-democratas se fortalecem, e, em consequência, ocorre a transição do Estado democrático liberal, que correspondia a uma democracia de elites, para Estado do bem-estar social. Nesta forma de Estado haverá um aumento indireto de salários através, de um lado, de leis trabalhistas protegendo os trabalhadores, e, de outro, da forte ampliação dos serviços sociais e científicos proporcionados pelo Estado. Enquanto na democracia de elites, que também pode ser chamada de schumpeteriana porque foi Schumpeter que melhor a descreveu, as elites detêm suficiente poder para não se deixarem influenciar pelos eleitores enquanto governam, na democracia de opinião pública as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas. Segundo, e como uma reação, temos a onda ideológica neoliberal que surge nos anos 1970 e se torna dominante nas duas décadas seguintes. Através de reformas orientadas para o mercado, o que se busca então é mudar a natureza do Estado enquanto instituição constitucional-legal. Terceiro, nos anos 1990, temos o surgimento da reforma gerencial visando tornar mais eficiente o Estado enquanto aparelho ou organização.

Cabe, agora, perguntar qual a relação desta reforma com o Estado do bem-estar social. Sabemos que a tentativa neoliberal de acabar com o Estado do bem-estar social através da diminuição de suas funções sociais fracassou. De 1980 para hoje, houve alguma diminuição nas leis protegendo o trabalho, mas, em compensação, as despesas sociais dos países desenvolvidos aumentaram: o tamanho do Estado aumentou ao invés de diminuir. Terá contribuído para esse resultado a reforma gerencial? Entendo que sim, e argumentarei a respeito nas próximas seções.

---

<sup>1</sup> As fundações estatais foram propostas pelo Projeto de Lei Complementar n. 92/2007, que regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição. A fundação estatal, sem fins lucrativos, integrante da administração pública indireta, poderá ser instituída pelo Poder Público nas áreas de saúde, educação, assistência social, cultura, desporto, ciência e tecnologia, meio-ambiente, previdência complementar do servidor público, comunicação social e promoção do turismo nacional. A criação de fundação estatal dar-se-á a partir de lei específica, que estabelecerá a sua personalidade jurídica, se de direito público ou privado. No caso da fundação estatal ser de direito privado, o Projeto prevê que somente poderá ser instituída para desempenho de atividades estatais que não sejam exclusivas de Estado, de forma a vedar a criação de entidade de direito privado para exercício de atividades em áreas em que seja necessário o uso do poder de polícia.

<sup>2</sup> Não se deve confundir as organizações sociais com as leis que as criaram a nível federal, estadual e municipal. Tem caráter de organização social uma entidade pública não-estatal de serviços, ou, em outras palavras, uma entidade de serviços sociais e científicos sem fins lucrativos, que esteja voltada para o interesse público e seja parcialmente ou mesmo totalmente financiada pelo Estado, com o qual assina um contrato de gestão.

## **Estado do bem-estar social**

A ideologia neoliberal, que alcançou seu auge no início dos anos 1990 com o colapso da União Soviética, está em decadência desde o início dos anos 2000. Esta crise, que se traduz na diminuição da hegemonia ideológica da grande potência que divulgou as idéias neoliberais – os Estados Unidos – decorre, de um lado, do fracasso das reformas neoliberais em alcançar o desenvolvimento econômico na América Latina e na África onde elas foram mais insistentemente adotadas; de outro, da derrota dos Estados Unidos na guerra do Iraque. Os sintomas dessa decadência são as eleições na América Latina de candidatos nacionalistas e de esquerda, e, nos países ricos, o fracasso do neoliberalismo em destruir ou mesmo reduzir o Estado do bem-estar social. Mesmo nos Estados Unidos e na Inglaterra que foram o berço do neoliberalismo a redução não aconteceu. Qual a razão deste segundo fracasso? O neoliberalismo não logrou convencer os cidadãos das antigas (e também das novas) democracias a abandonar ou a colocar em segundo plano o objetivo atribuído ao Estado de garantir seus direitos sociais; pelo contrário, ainda que a flexibilidade do contrato de trabalho tenha aumentado um pouco, os trabalhadores, em compensação, obtiveram maior garantia quanto à obtenção de auxílio desemprego, lograram o aumento dos serviços sociais do Estado, principalmente os de saúde, e atribuíram ao Estado do bem-estar social uma nova missão: proteger o meio ambiente. Em consequência, aumentaram as despesas sociais e científicas do Estado ao invés de diminuírem.

O Estado, na área econômica e social, não é, como supõem os neoliberais, apenas uma espécie de mal necessário em contraposição a um bem em si mesmo que é o mercado. Historicamente, é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. É o instrumento que cada sociedade nacional usa para alcançar seus cinco objetivos políticos. É a instituição maior de qualquer sociedade. É a instituição cujo papel é de regular e coordenar com autoridade as ações sociais de todos os tipos. É a instituição que, no plano econômico, regula uma outra instituição-mecanismo de concorrência – o mercado – na coordenação da produção e da distribuição de renda. As sociedades continuam a contar fundamentalmente com o Estado para alcançar seus objetivos políticos, enquanto contam com o mercado para promover a alocação eficiente dos recursos de forma a lograr o desenvolvimento econômico, mas, mesmo para isso, sabem que precisam do Estado para corrigir as falhas do mercado e promover a acumulação de capital e o progresso técnico e científico.

Para realizar seus objetivos, o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal. No mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de Estado do bem-estar social, e como aparelho ou organização, a de Estado gerencial. Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional – é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é também administrar a organização do estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência – é tornar o Estado, Estado gerencial.

Enquanto sistema constitucional-legal ou regime político, o Estado foi no século XIX nos países ricos, o Estado liberal; na primeira metade do século XX, o Estado democrático liberal; e desde a Segunda Guerra Mundial é o Estado do bem-estar social ou simplesmente Estado do bem-estar social. O Estado liberal Democrático correspondia a uma democracia de elites, enquanto o Estado do bem-estar social corresponderá a uma democracia de opinião pública. A transição de uma forma para outra de democracia e de Estado acontece em meados do século XX quando os eleitores aumentam seu interesse pela política, as pesquisas de opinião pública passam a auferir suas preferências, e um número crescente de organizações de advocacia política começam a intervir no processo de formulação e implementação de leis e políticas públicas. Esse maior ativismo político dos eleitores leva a um aumento da demanda social, e, em consequência, ao aumento dos serviços sociais e científicos do Estado – leva o Estado a assumir funções novas na proteção do trabalho e do trabalhador e, portanto, a se transformar no Estado do bem-estar social.

## **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**

A reforma gerencial surgiu nos anos 1980 como uma resposta ao Estado do bem-estar social. A administração pública burocrática era apropriada para o Estado liberal do século XIX, cuja carga tributária estava em torno de 5 % do PIB, e que se limitava a exercer as funções de polícia e justiça; nesse período, a carga tributária só aumentava em momentos de guerra. No Estado democrático liberal o tamanho do Estado continua pequeno, e a administração pública burocrática continua a se aplicar. Entretanto, quando, no Estado do bem-estar social, a carga tributária gira em torno de 40% do PIB, o quadro muda. Com o grande aumento

do tamanho do Estado, foi se tornando clara a ineficiência da administração pública burocrática. Abria-se o caminho para a reforma gerencial, que afinal ganha impulso a partir dos anos 1980 na Grã-Bretanha, e, logo depois, nos anos 1990, no Brasil. Este fato já mostra que existe uma forte relação entre a reforma gerencial e o Estado do bem-estar social: a reforma gerencial foi a consequência administrativa do surgimento do Estado do bem-estar social.

É possível, porém, ver o problema do outro lado: podemos pensar na reforma gerencial não como a consequência, mas como o instrumento do Estado do bem-estar social e como fator fundamental de sua legitimação. O Estado do bem-estar social só pode ser pensado e em seguida estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que o tornava economicamente viável. Entretanto, na medida em que avançam as reformas sociais, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente. O aumento do custo dos serviços do Estado impôs a adoção da reforma gerencial. Esta imposição, porém, não era apenas fiscal, mas também política. Para que o Estado do bem-estar social se mantivesse legitimado em face à ofensiva neoliberal era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes: era necessário proceder a reforma gerencial. O Estado do bem-estar social implica tornar coletiva ou pública a oferta dos grandes serviços públicos de educação, saúde, e previdência social; e em tornar coletivo, ao invés de individual, seu consumo. Para que esses serviços gratuitos e iguais para todos fossem viáveis, era preciso que o Estado fosse capaz de oferecê-los de forma não apenas efetiva, mas também eficiente. A administração burocrática já se havia revelado efetiva; tornou-se, entretanto, claro que, na medida em que a dimensão dos serviços sociais do Estado aumentava, a efetividade não era suficiente: era preciso controlar o custo dos serviços realizados diretamente por servidores públicos estatutários que se revelavam altos demais. Estes custos refletiam não apenas o maior volume dos serviços, mas também a ineficiência neles embutida devido à rigidez da administração burocrática. Em consequência, abriram espaço para o ataque da ideologia neoliberal. A ineficiência da administração pública burocrática tornava-se uma ameaça para a legitimidade do Estado do bem-estar social. A ideologia neoliberal afirmava que a oferta e o consumo privado eram intrinsecamente mais eficientes do que a oferta pública e o consumo coletivo. Entretanto, não obstante a grande pressão da hegemonia neoliberal, a sociedade continuava a demandar os serviços públicos – continuava a preferir o consumo coletivo que se traduzia em serviços sociais e científicos gratuitos ou quase-gratuitos, e continuava a apoiar um sistema de previdência social estatal garantidor de uma renda básica.

A tese neoliberal de que o consumo público poderia ser substituído com vantagem pelo privado não foi aceita pela sociedade. A demanda continuada dos cidadãos por consumo coletivo não deixou dúvidas. Não bastava, entretanto, argumentar a favor do Estado do bem-estar social a partir apenas dessa demanda. Era preciso também mudar as condições de oferta dos serviços, era preciso mostrar que o Estado estava usando bem os recursos dos impostos, que os contribuintes não estavam “jogando dinheiro bom em cima de dinheiro ruim” – uma frase típica dos oponentes do Estado do bem-estar social. A reforma gerencial foi a resposta a esse desafio ao modificar a forma de administrar a oferta dos serviços. Ela (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não-estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão.

Através dessas características e, principalmente, da última o poder público garante os direitos sociais, mas transfere sua provisão ou oferta para organizações quase-estatais que são as organizações sociais. Uma característica central da Reforma Gerencial de 1995 – a reforma brasileira – foi a distinção entre atividades exclusivas do Estado, que envolvem poder de Estado, e as atividades não-exclusivas que devem ser realizadas por organizações públicas não-estatais. Essas organizações sociais garantem uma flexibilidade e uma eficiência administrativa maior. Os resultados alcançados pelos novos hospitais do Estado de São Paulo, todos constituídos sob a forma de organizações sociais, são definitivos a respeito.

## **Experiências**

A legitimação do Estado do bem-estar social pela reforma gerencial pode ser observada em um sem número de casos. Um exemplo é o que ocorreu na Grã-Bretanha – país que foi tanto um laboratório da ideologia neoliberal durante o governo de Margaret Thatcher, quanto o país em que se originou a reforma gerencial. Tony Blair chegou ao governo em 1997, depois de quase 20 anos de governos neoliberais. Ainda que os trabalhistas criticassem a reforma no tempo em que estavam na oposição, quando chegaram ao governo a mantiveram e a aprofundaram. Ao mesmo tempo, aumentaram a carga tributária para melhorar a

qualidade dos serviços de saúde e de educação. Tornaram, assim, a administração desses serviços mais eficiente, e esse foi um argumento fundamental usado por Blair para legitimar sua política social que aumentava o tamanho do Estado ao elevar a despesa pública e a carga tributária. Margareth Thatcher não logrou extinguir o Estado do bem-estar social; o máximo que conseguiu foi não aumentar a carga tributária. Tony Blair mudou a direção e avançou mais no caminho do Estado do bem-estar social aumentando o consumo coletivo de serviços sociais, enquanto procurava transferir a oferta desses serviços para entidades públicas de direito privado.<sup>3</sup> Neste caso, a reforma gerencial foi essencial para que o Estado do bem-estar social pudesse ser assim fortalecido.

Duas outras experiências significativas no mesmo sentido ocorreram no Brasil, uma no governo Fernando Henrique, com o SUS, e a outra no governo Lula, com a Bolsa Família. Quando começou o primeiro governo, em 1995, o Sistema Único de Saúde, o grande sistema que implementava a determinação da Constituição de 1988 de garantir o direito universal aos serviços de saúde, estava em crise. Não se havia ainda logrado estabelecer um sistema de financiamento para o SUS, e os hospitais envolvidos ofereciam serviços deficientes e se envolviam com frequência em denúncias de corrupção. A norma que regulava os serviços – a Norma Operacional Básica de 1993 – não dava conta do problema. Entretanto, a partir do final de 1996 começou uma grande reforma gerencial do SUS com base na NOB 96, ao mesmo tempo em que se definiam fontes de financiamento para os serviços. Hoje o SUS é um sistema universal de saúde que atende a um direito básico da cidadania com qualidade razoavelmente boa e custo muito baixo: menos de dois reais por habitante-dia. O segredo está, de um lado, na grande mobilização que ocorreu para a definição e implantação do SUS, e no controle social exercido pelos cidadãos em sua decorrência, e, de outro, na forma de administração gerencial distinguindo a oferta da procura de serviços e dando aos municípios um papel muito maior em contratar os hospitais que prestam os serviços.

Fenômeno semelhante ocorreu com a Bolsa Família no governo Lula. Inicialmente a idéia era a de distribuir cestas básicas em um programa denominado Fome Zero. Entretanto, logo se verificou que esse programa estava mal formulado e mal administrado. Optou-se, então, por unificar e administrar gerencialmente as diversas bolsas em dinheiro e espécie que existiam até então, dar a todas o nome de Bolsa Família, e aumentar consideravelmente sua abrangência. O resultado foi positivo. Enquanto o programa Fome Zero havia sido objeto de críticas permanentes, a Bolsa Família revelou-se efetiva em atender a um custo baixo os realmente pobres. Existe, sem dúvida, a crítica de que esse programa não estimula o trabalho e é focado, ao invés de universal. É indiscutível, porém, que os recursos públicos estão sendo usados de modo eficiente e atendem de forma efetiva as famílias socialmente excluídas.

Em conclusão, a reforma gerencial nasceu da pressão por maior eficiência ou menores custos que se seguiu à transformação do Estado democrático liberal em Estado do bem-estar social. Por outro lado, ao significar, do ponto de vista administrativo, a transição do Estado burocrático para o Estado gerencial, revelou-se um instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia neoliberal que buscava diminuir o tamanho do Estado na medida em que, ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente quanto gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, legitima o próprio Estado do bem-estar social, e garante seu aprofundamento futuro.

---

<sup>3</sup> Embora o governo Blair tenha aumentado significativamente as despesas sociais, ele terminou tristemente porque se associou aos Estados Unidos na invasão imperialista do Iraque.