



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Bresser-Pereira, Luiz Carlos
Reforma gerencial e legitimação do estado social
Revista de Administração Pública - RAP, vol. 51, núm. 1, enero-febrero, 2017, pp. 147-
156
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241049809008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PERSPECTIVA

Reforma gerencial e legitimação do estado social

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Fundação Getúlio Vargas / Escola de Economia de São Paulo
São Paulo — SP / Brasil

Este artigo relaciona três fatos históricos novos após a Segunda Guerra Mundial: o surgimento do estado social ainda nos anos 1940, sua contestação por uma ideologia neoliberal rentista e financista que se torna dominante a partir dos anos 1980, e a formulação e adoção da reforma gerencial como uma forma de legitimar o estado social ante o ataque que estava sofrendo, tornando a provisão dos seus grandes serviços sociais universais mais eficientes. A Reforma Gerencial do Estado de 1995 no Brasil foi formulada e vem sendo implementada de acordo com essa lógica.

Palavras-chave: estado social; reforma gerencial; legitimidade política.

Reforma gerencial, y legitimización del estado social

Este artículo enumera tres nuevos hechos históricos nuevos después de la Segunda Guerra Mundial: el surgimiento del estado de bienestar o social incluso en la década de 1940, su crítica por una ideología neoliberal, rentista y financiera, que se convierte en dominante desde la década de 1980, y la formulación y adopción de la reforma gerencial pública que hacia la prestación de sus grandes servicios sociales universales más eficiente, y, así, legitimaba políticamente el estado social frente al ataque que sufría. La Reforma Gerencial del Estado de 1995, en Brasil, se formuló y está siendo implementada de acuerdo con esta lógica.

Palabras clave: estado social; reforma gerencial; legitimización política.

Managerial reform and legitimacy of the welfare state

This article lists three new historical facts after the Second World War: the emergence of the welfare state in the 1940s; the rejection of the welfare state by a rentier and financier neoliberal ideology that becomes dominant from the 1980s; and the formulation and adoption of the managerial reform of the state as a way to legitimize the welfare state, which was under attack because of its more efficient universal social services. The 1995 Managerial Reform of the State in Brazil was formulated and has been adopted according to this backdrop.

Keywords: welfare state; managerial reform of the state; political legitimacy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>

Artigo recebido em 8 jul. 2016 e aceito em 13 jan. 2017.



1. INTRODUÇÃO

Democracia, estado social e reforma gerencial são instituições dialeticamente inter-relacionadas na medida em que se autorreforçam. A democracia torna-se realidade nos países mais desenvolvidos na virada para o século XX, o estado do bem-estar ou estado social forma-se após a Segunda Guerra Mundial nesses mesmos países, e a reforma gerencial do Estado começa no final do século XX, em alguns países não apenas ricos, como o Reino Unido e a Austrália, mas também de renda média como o Brasil e o Chile. Essa reforma foi implementada a partir dos anos 1980 devido ao grande crescimento do aparelho do Estado que vai ocorrer a partir da implantação do estado social. Enquanto no estado liberal do século XIX a carga tributária, que é uma boa medida do tamanho do Estado, estava em torno de 7% do PIB, 50 anos mais tarde, no final do século XX, essa porcentagem já alcançava cerca de 40% nos países desenvolvidos, com exceção dos Estados Unidos. A transição da administração burocrática para a gerencial, que ocorreu a partir de meados dos anos 1980, foi uma resposta muito clara à necessidade de aumentar a eficiência ou diminuir os custos dos grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social que o Estado passara a exercer. Neste trabalho, completo essa análise para dizer que o inverso é também verdadeiro: a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do estado social e, dessa forma, neutraliza a busca sempre forte dos ricos de pagar menos impostos por meio da redução dos serviços sociais universais. Temos, assim, entre o estado social e a reforma gerencial, uma relação dialética: a constituição do estado social, ao implicar um grande aumento do tamanho 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 são a liberdade, a riqueza ou o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção da natureza. Esses objetivos, que as nações buscam alcançar através da política que tem seus Estados como principais instrumentos, correspondem às quatro ideologias que nasceram com a revolução capitalista.¹ Assim, a liberdade individual corresponderá ao liberalismo; a riqueza ou o crescimento econômico, ao desenvolvimentismo; a justiça social, ao socialismo; e a proteção da natureza, ao ambientalismo. Esses objetivos e as respectivas ideologias são em grande parte reforçadores uns dos outros, mas não são plenamente compatíveis. O avanço nesses quatro objetivos, além do objetivo político anterior, que é o da segurança, no quadro dos regimes democráticos, significa progresso ou desenvolvimento humano.

2. TRÊS FATOS HISTÓRICOS

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorrem três fatos históricos novos de grande abrangência: o surgimento do estado social no pós Segunda Guerra Mundial, a hegemonia de um capitalismo

¹ Entendo por revolução capitalista o processo de profunda transformação social que começa com o surgimento da burguesia e o mercantilismo e termina em cada país, a começar pela Inglaterra, quando um povo se transforma em nação, constrói um Estado e realiza sua Revolução Industrial.

neoliberal, rentista e financista, a partir do final dos anos 1970, e o início da reforma gerencial do Estado em diversos países. Examinemos estes três fatos novos sequencialmente.

O estado social nasce no pós-guerra, a partir do otimismo gerado pela vitória contra o nazismo, o relativo êxito da União Soviética no quadro de um regime que naquela época era ainda considerado como socialista, e do aumento do poder dos sindicatos de trabalhadores e dos partidos sociais-democratas. Dadas essas demandas, a solução encontrada pelas democracias liberais foi montar os grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social, que são substancialmente mais eficientes em aumentar o padrão de vida da população do que o simples aumento dos salários reais. Assistimos, então, à transição de um Estado democrático liberal, que correspondia a uma democracia de elites, para um Estado democrático social. E também para um Estado desenvolvimentista, porque o Estado volta a ter um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico.

Temos então os Anos Dourados do Capitalismo, que como demonstraram Adam Przeworski (1985), Stephen Marglin (1990) e Andrew Glyn (1998) foram o resultado de um *compromisso* entre o capital e o trabalho, foram uma maneira de se buscar, com razoável êxito, aqueles quatro objetivos políticos. Nessa forma de Estado há um aumento indireto dos 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. Mais amplamente, a democracia muda de natureza. Enquanto na democracia de elites (a primeira forma histórica de democracia, logo após a conquista do sufrágio universal), que também pode ser chamada de schumpeteriana, porque foi Schumpeter que melhor a descreveu, as elites detêm poder suficiente para não se deixarem influenciar pelos eleitores enquanto governam, na democracia de opinião pública que a segue, as elites econômicas continuam dominantes, e as elites políticas são constantemente obrigadas a auscultar uma opinião pública constituída por eleitores com demandas políticas públicas.

O Estado prova então não ser, como supõem os liberais, um mal necessário porque garante a propriedade e os contratos, em contraposição a um bem em si mesmo que seria o mercado identificado com a liberdade. Isto é puro *nonsense* que irá florescer nos anos neoliberais do capitalismo. Historicamente, o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. É o instrumento que cada sociedade nacional usa para alcançar os quatro objetivos políticos citados mais a segurança ou a ordem pública. O Estado é a instituição que, além de regular o mercado e promover a redução das desigualdades, tem, no plano econômico, o papel de garantir as condições gerais para que as empresas nacionais competentes sejam competitivas — algo que o mercado definitivamente não garante.

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 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 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.

3. GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRIZADA

O capitalismo do após-guerra foi, portanto, um capitalismo social e desenvolvimentista. Entretanto, em função da queda da taxa de lucros que ocorre nos anos 1970, no início dos anos 1980 começa a se configurar uma *nova forma de capitalismo* caracterizado pela abertura comercial e financeira a mais ampla possível e pelo predomínio econômico das grandes empresas multinacionais e dos capitalistas rentistas e financistas associados a elas. Denomino essa nova forma de *globalização financeirizada* ou *capitalismo global rentista e financista* devido à capacidade dos financistas de aumentarem de forma substancial sua participação e a dos rentistas na renda nacional. A globalização veio acompanhada por uma ideologia liberal radical — o neoliberalismo — que passou a rejeitar a combinação dialética entre liberalismo econômico e nacionalismo econômico desenvolvimentista que caracterizara as formas anteriores de capitalismo: a mercantilista, a liberal e a dos anos dourados. A nova doutrina hegemônica declarou o fim da nação e do Estado-nação, passou a ver o mercado como um mecanismo quase milagroso de coordenação econômica, deu absoluta precedência à liberdade individual, entendida esta como a liberdade e o poder dos mais fortes, e subordinou os demais objetivos a esse conceito de liberdade. Estabeleceu-se então uma divisão clara entre os fortes e os fracos. Os mais fortes passaram a ser não apenas os capitalistas rentistas (os acionistas, os capitalistas a juros e os capitalistas a aluguéis) e os financistas que administram a riqueza dos rentistas, mas também os dirigentes das empresas multinacionais, seus consultores, seus advogados, seus economistas e, naturalmente, seus políticos. Nesse novo quadro, os *mais fracos*, os dominados, deixaram de ser apenas os trabalhadores, como afirmava o socialismo, para serem também os empresários industriais que não fazem parte das “cadeias de valor”, os pequenos e médios agricultores, as classes médias burguesas e empregadas, os habitantes das cidades médias e pequenas. Além de uma reação à social-democracia desenvolvimentista dos Anos Dourados do Capitalismo, a globalização financeirizada foi uma reação à nova concorrência representada pelas exportações de bens industriais por países com mão de obra barata — os Newly Industrializing Countries (NICs): Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Hong-Kong, Brasil e México.

A nova hegemonia global e liberal transformou as duas formas que o Estado havia assumido nos 50 anos anteriores — o estado social e desenvolvimentista nos países desenvolvidos, e o estado desenvolvimentista nos países em desenvolvimento — em seus principais adversários. Ao atacar o estado desenvolvimentista, o neoliberalismo estava tentando demonstrar, contra toda evidência, a superioridade do liberalismo econômico, que supõe ser o mercado capaz de coordenar de forma ótima todo o sistema econômico, sobre o desenvolvimentismo, que, mais razoavelmente, alia mercado e Estado na coordenação econômica. Ao atacar o estado social, o neoliberalismo estava explicitamente procurando reduzir o tamanho do Estado, e, implicitamente, enfraquecê-lo. Estava repetindo a tese neoliberal segundo a qual apenas pequenos grupos têm efetiva capacidade de ação coletiva, e, assim, negava ao Estado sua capacidade principal — a de ser o instrumento principal da ação coletiva. Procurava voltar ao tempo do Estado liberal do século XIX, que não se caracterizou nem pelo crescimento, nem pela estabilidade financeira, e nem pela justiça.

A ofensiva neoliberal, voltada para a redução dos direitos trabalhistas e para a redução do estado social, reproduziu a clássica luta de classes — mas, nesse caso, a iniciativa partia dos ricos nos países ricos —, ao mesmo tempo que traduzia a necessidade do capitalismo de restabelecer as taxas de lucros

das empresas. 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. Ao mesmo tempo, ao nível das pessoas, o neoliberalismo promoveu e alcançou forte redução da progressividade do imposto de renda em quase todos os países, a partir do argumento que “era preciso estimular o trabalho”.

A globalização rentista e financeira e a ideologia neoliberal, que alcançaram seu auge no início dos anos 1990 com o colapso da União Soviética, estão em decadência desde o início dos anos 2000 e entraram em crise profunda a partir da Grande Recessão que começou em 2008. Essa crise se traduz na diminuição da hegemonia ideológica da grande potência que divulgou as ideias neoliberais, os Estados Unidos; no forte recuo da globalização em todo o mundo, na medida em que os países passaram a adotar políticas mais protecionistas porque tornou-se evidente que as perdas de emprego nos países ricos decorriam em boa parte da concorrência principalmente da China; e no recuo da financeirização causada pelo aumento da regulamentação do sistema financeiro, depois que ficou claro que a crise financeira decorreu em boa parte da desregulamentação realizada nos anos 1980 nos EUA e no Reino Unido.

Na prática, 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 e, principalmente, o de garantir a prestação dos grandes serviços sociais de educação, saúde, previdência e assistência social. A tentativa neoliberal de acabar com o estado social por meio 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 ou permaneceram constantes ou aumentaram.

4. REFORMA GERENCIAL

Em meio a essa onda ideológica neoliberal, na segunda metade dos anos 1980, temos o terceiro fato histórico novo: a reforma gerencial do Estado — a segunda grande reforma do aparelho do Estado moderno, também chamada de reforma da gestão pública. A reforma inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas, e a teoria que surge com ela foi chamada de nova gestão pública. Como as novas ideias surgiam em um país com um governo neoliberal e em um momento em que a ideologia neoliberal ganhava espaço, elas foram equivocadamente etiquetadas como neoliberais. E em alguns momentos reformas gerenciais associadas à nova gestão pública tiveram caráter neoliberal, como aconteceu com a Nova Zelândia quando, em 1995, a vitória do partido conservador levou a reforma iniciada alguns anos antes a assumir um caráter neoliberal e passar a ver o aumento da eficiência dos serviços como uma forma de diminuir a carga tributária, ao invés de usar esse aumento de eficiência para aumentar o escopo e a qualidade dos serviços sem aumentar seu custo. Por isso, e porque a reforma brasileira contou com uma teoria que acredito ser bem mais sistemática e ampla do que a dos países ricos, eu prefiro me desvincular dessa denominação. No caso do Reino Unido, a reforma não decorreu de uma ideia neoliberal, mas de um acordo entre o governo Thatcher e a alta burocracia britânica, a primeira querendo reduzir os impostos, a segunda buscando reduzir seu custo pelo aumento da eficiência na prestação dos serviços, não pela diminuição dos serviços. Por outro lado, a agência que, a partir dos anos 1980, o governo dos Estados Unidos encarregou de implantar

as reformas neoliberais foi o Banco Mundial.² Ora, esse banco se opôs à reforma gerencial com muita clareza, com o argumento do *sequencing* — primeiro seria preciso terminar a reforma burocrática para, em seguida, realizar a reforma gerencial.

As reformas gerenciais do Estado ocorreram, inicialmente, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e na Austrália. Hoje a maioria dos países ricos já adotou a reforma gerencial em menor ou maior grau. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil e o Chile foram os primeiros a começar a reformar seu Estado nessa direção. Iniciada em 1995, a reforma gerencial brasileira continua a prosperar, principalmente ao nível dos estados e dos grandes municípios, porque é neles que a gestão moderna é mais necessária. Como a reforma burocrática, a reforma gerencial dura 30 a 40 anos para poder ser considerada razoavelmente completa. Na verdade, ela nunca se completa.

A reforma gerencial foi uma resposta a essa crítica e uma maneira de tornar os serviços sociais universais mais eficientes do que já são por natureza — porque o consumo coletivo é mais eficiente do que o consumo privado, não obstante as ineficiências que sempre existem no fornecimento do consumo público. Ela é, historicamente, a segunda reforma administrativa do Estado moderno. A primeira reforma foi a reforma burocrática, a reforma que Max Weber analisou de maneira definitiva. Foi a reforma que rejeitou a administração patrimonialista e a tornou profissional. Ela foi inevitável, porque o Estado liberal era incompatível com a administração patrimonialista. A reforma gerencial é igualmente inevitável; é uma decorrência necessária do estado social, como este foi uma decorrência lógica da transição dos países ricos para a democracia e o aumento de poder para o povo que isso significou.

Houve uma grande discussão no Brasil quando se iniciou a reforma gerencial de 1995. Havia defensores do modelo burocrático que não compreendiam que a reforma gerencial não se opunha a ele, mas partia dele para dar um passo adiante. A melhor forma de avançar na profissionalização da administração pública não é insistir nela de maneira formal, mas estabelecer metas e descentralizar sua realização para gestores públicos competentes, que se sentem realizados não apenas por atenderem ao interesse público, mas também porque sabem que seu trabalho está sendo devidamente valorizado. Na verdade, dado que o estado social é uma conquista definitiva das sociedades modernas, e a reforma gerencial uma necessidade que dele decorre, 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 implanta com competência, ou de forma equivocada e confusa.

A reforma gerencial de 1995 foi acusada de ser neoliberal. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecido, porque ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado e não o enfraquecer como almejavam os neoliberais. Na verdade, a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas, como veremos adiante, ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o estado social. No Brasil, ficou também claro ser um equívoco a vinculação da reforma gerencial de 1995 com o neoliberalismo, pelo fato de que as diretrizes básicas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continuaram a ser implantadas em nível federal e em muitos estados e municípios independentemente da orientação política dos respectivos governos. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores

² William Plowden, um dos consultores britânicos com que contou a reforma gerencial do Estado de 1995, descreveu em detalhe esse acordo ocorrido em 1986. O primeiro programa da Reforma Gerencial Britânica, *First Steps*, foi lançado em 1987, sob o comando de Kate Jenkins, que depois coordenaria a excelente assistência técnica do Reino Unido à reforma no Brasil.

enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios. O emprego de técnicas gerenciais na administração do Bolsa Família e na reforma da Previdência, assim como a exigência do Ministério da Educação para que as universidades federais que adotarem o programa de reestruturação e expansão das universidades — o Reuni — elaborem planos estratégicos, são duas demonstrações desse fato. A decisão do governo federal de levar adiante as “fundações estatais”³ e de transformar os hospitais universitários federais em empresas foi uma forma de implementar a ideia das organizações sociais alterando um pouco sua definição jurídica,⁴ e é mais uma indicação clara nesse sentido. Afinal, muitos governos municipais e federais controlados pelo PT criaram organizações sociais, e, mais do que isto, adotaram a estratégia de gestão gerencial, como demonstrou Leandro Fontoura (2015) em pesquisa realizada com municípios governados por esse partido.

5. ESTADO SOCIAL E REFORMA GERENCIAL

O estado social é a forma mais eficiente de reduzir a desigualdade e aumentar a segurança dos cidadãos e suas famílias. Substituir esses grandes serviços de consumo coletivo por aumento de salários e provisão privada desses serviços seria algo muito caro, e, por isso, os cidadãos exigem e as elites econômicas e políticas acabam por aceitar que o Estado construa grandes sistemas de previdência social, educação e saúde pública. Ora, esses serviços, que passam a corresponder a uma percentagem importante do PIB, precisam ser administrados de forma eficiente, para que custem o menos possível para um nível elevado de abrangência e qualidade dos serviços. Com esse objetivo, a reforma gerencial (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 por meio de agências executivas e reguladoras; e — o que é mais importante — (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão. Através dessas quatro características — 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.

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 a respeito. Não bastava, entretanto, argumentar a favor do estado social a partir apenas dessa demanda e afirmar que o consumo público, além de mais justo, é mais eficiente, custa menos para o mesmo resultado. 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 social.

³ As fundações estatais foram propostas pelo governo do PT através do Projeto de Lei Complementar no 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.

⁴ Organização social — uma entidade estrutural da reforma gerencial do Estado de 1995, 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.

A reforma gerencial veio para mudar essas condições de oferta dos grandes serviços sociais. E se tornou um fator fundamental da legitimação do estado social que o neoliberalismo combatia porque permitiu que esses grandes serviços fossem administrados com eficiência. Diante do crescimento do estado social, os políticos e burocratas tentaram, em uma primeira fase, valer-se da administração pública burocrática, que proporcionava o mínimo de eficiência necessário para tornar esses serviços economicamente viáveis. Entretanto, na medida em que se ampliava o estado social, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente. O consumo coletivo proporcionado pelos serviços públicos sociais universais é intrinsecamente mais eficiente do que o consumo privado. A melhor demonstração desse fato é a comparação entre o sistema de saúde dos principais países europeus, que é essencialmente público, e a dos Estados Unidos, que ainda é basicamente privado. Esta custa 17% do PIB, enquanto aquela, 11% em média, e tem abrangência maior. Não bastava, porém, essa eficiência intrínseca; era preciso que os serviços sociais fossem oferecidos com crescente eficiência — o que impôs a adoção da reforma gerencial. Era preciso controlar o custo dos serviços, que geralmente se mostravam bem menos eficientes do que poderiam ser quando realizados diretamente por servidores públicos estatutários, cujo trabalho envolve sempre certo grau de rigidez burocrática. A ineficiência relativa da administração pública burocrática tornava-se uma ameaça para a legitimidade do estado 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 — já vimos que o que acontece é exatamente o oposto. Mas a eficiência intrínseca do consumo coletivo em comparação com o consumo privado pode e deve ser fortalecida tornando os serviços sociais mais bem, mais eficientemente, administrados. Não obstante a grande pressão 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. Era preciso, portanto, dar uma resposta positiva à demanda dos cidadãos — algo que só a reforma gerencial pôde dar. A reforma gerencial, portanto, não foi apenas fruto de limitações fiscais. Ela teve um caráter político, porque contribuiu para que o estado social se mantivesse legitimado em face da permanente resistência dos conservadores e da ofensiva dos neoliberais.

6. CONCLUSÃO

Em síntese, o estado social implica tornar coletiva ou pública a oferta dos serviços 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 se tornassem 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. Esses custos refletiam não apenas o grande volume dos serviços, mas também sua ineficiência devido à rigidez da administração burocrática — uma ineficiência que se constituía em ameaça para a legitimidade do estado social.

A legitimação do estado 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 quando estavam na oposição, ao chegarem 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. Margaret Thatcher não logrou extinguir o estado social; o máximo que conseguiu foi não aumentar a carga tributária. Tony Blair mudou a direção e avançou mais no caminho do estado social aumentando o consumo coletivo de serviços sociais, enquanto procurava transferir a oferta desses serviços para entidades públicas de direito privado. Neste caso, a reforma gerencial foi essencial para que o estado 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 o Bolsa Família. Quando começou o primeiro governo de Fernando Henrique, 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 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 o Bolsa Família no governo Lula. Inicialmente a ideia 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, o Bolsa Família revelou-se efetivo 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 e menores custos que se seguiu à transformação do estado democrático liberal em estado democrático 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, reduzindo o estado social. Ao tornar mais eficiente (embora jamais tão eficiente quanto gostaríamos) a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos, a reforma gerencial legitima o estado social, e garante seu avanço e aprofundamento futuro.

REFERÊNCIAS

FONTOURA, Leandro. *Reforma à esquerda: a relação das prefeituras petistas com a administração pública*. Tese (doutorado) — Departamento de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GLYN, Andrew. The assessment: economic policy and social democracy. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 14, n. 1, p. 1-18, 1998.

MARGLIN, Stephen A. Lessons of the Golden Age: an overview. In: MARGLIN, Stephen A.; SCHOR, Juliet B. (Ed.). *The Golden Age of capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1990. p. 1-38.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. [Edição original em inglês, 1985.]

Luiz Carlos Bresser-Pereira

É professor emérito da Escola de Economia de São Paulo. É presidente do Centro de Economia Política e editor da *Revista de Economia Política* desde 1981. Doutor e livre-docente em economia pela Universidade de São Paulo. E-mail: bresserpereira@gmail.com.