

# Reforma gerencial e o Sistema Único de Saúde

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Na história do desenvolvimento capitalista só ocorreram duas grandes reformas administrativas do Estado. A primeira é a reforma burocrática, que aconteceu nos países desenvolvidos no século XIX, e no Brasil nos anos 1930, liderada pelo fundador da FGV, Luís Simões Lopes, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). A segunda é a chamada reforma gerencial, também denominada reforma da gestão pública (*public management reform*). Essa reforma começou na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália nos anos 1980, se espalhando por todo o norte da Europa, e por boa parte dos Estados Unidos. O Brasil é o primeiro país em desenvolvimento que a iniciou, em 1995. Neste capítulo vou, primeiro, discutir por que esta é a segunda reforma administrativa do Estado moderno, em seguida situar a reforma gerencial de 1995 no contexto mais amplo do desenvolvimento brasileiro, e, finalmente, apresentar a reforma do SUS (Sistema Único de Saúde) como um exemplo de êxito dessa reforma.

## A segunda reforma administrativa

Temos formas políticas e formas administrativas de Estado. A primeira forma política do Estado moderno é o Estado absoluto, ao qual correspondia, no plano administrativo, o Estado patrimonial — um Estado no qual não há a clara divisão entre o patrimônio público e o privado. A partir do início do século XIX o Estado torna-se politicamente liberal, e na segunda metade desse século as reformas burocráticas transformam o aparelho de Estado no Estado burocrático. Os administradores públicos passam a ser profissionais contratados por concurso público, seguindo regras claras, precisas e impes-

soais. Isto representou um grande avanço. Entretanto, é preciso considerar que nessa época o tamanho do Estado era pequeno. Medido em termos de carga tributária ou despesa pública, correspondia a pouco mais de 5% do PIB. Esse tamanho estava de acordo com o Estado liberal do século XIX, o Estado *gendarme*, o Estado-polícia, preocupado apenas em defender o país contra o inimigo externo e garantir a ordem pública e a justiça.

No século XX, na medida em que os povos logravam um a um afirmar o direito ao sufrágio universal, o Estado se tornou politicamente democrático, os trabalhadores e os pobres ganharam poder relativo, e, em conseqüência, o Estado deixou de ser liberal e se transformou no moderno Estado democrático social. Para que isso acontecesse, foi preciso que o tamanho desse Estado aumentasse vertiginosamente, porque, respondendo à demanda da sociedade, assumiu a educação pública, os cuidados de saúde pública, a previdência social, a assistência social, a universidade pública, a pesquisa científica e tecnológica e, finalmente, a proteção do meio ambiente.

Essa transformação implicou um enorme aumento da carga tributária. Nos países escandinavos, por exemplo, corresponde atualmente a mais de 50% do PIB. Nos demais países europeus avançados, a mais de 40%. Este aumento do tamanho do Estado ocorreu de forma democrática. Foi o resultado da decisão política das respectivas sociedades nacionais, que, para garantir o consumo coletivo inerente aos serviços sociais públicos, se dispuseram a pagar impostos adicionais.

O grande Estado democrático social se tornou realidade nos anos 1960. No plano administrativo, entretanto, continuava a ser o Estado burocrático um Estado efetivo, mas não eficiente, uma forma administrativa de Estado compatível com o pequeno Estado Liberal. Aos poucos, entretanto, foi se verificando que essa situação era incoerente e insustentável. O aumento do tamanho do Estado tornara necessária e urgente maior eficiência na administração dos gastos públicos e, principalmente, dos gastos sociais. O Estado burocrático estava preocupado fundamentalmente não em ser eficiente, mas em ser efetivo, garantir sua autoridade e a lei. O Estado democrático social do final da segunda metade do século XX ou do começo do século XXI, além de garantir a lei, deve prestar serviços com eficiência. É necessário, portanto, que se envolva em uma segunda e grande reforma, a reforma gerencial, que terá como resultado, nos países que já estão avançados na sua realização, o Estado gerencial.

A reforma gerencial pública foi buscar na administração privada uma série de técnicas e estratégias, mas os seus critérios são diferentes. Não são o lucro, mas o interesse público, a realização das políticas públicas democraticamente decididas. Para compreendê-la, consideremos uma comparação objetiva e simples: a administração pública burocrática é centralizada; a gerencial, descentralizada. Enquanto a burocrática está baseada no controle rígido de procedimentos, através de regulamentos rigorosos, da supervisão direta e da auditoria, as formas de responsabilização da reforma gerencial são o controle de resultados contratados, a competição administrada por excelência e o controle social. A competição administrada é uma competição por excelência: várias agências que fazem serviços semelhantes são comparadas entre si a fim de avaliar qual apresenta os serviços de melhor qualidade e com menor custo. Elas competem entre si, mas competem por excelência, não por lucro. Por meio do controle social, a sociedade participa no processo de controle das agências e dos departamentos.

No Brasil, desde 1995, vem-se realizando a reforma gerencial do Estado de 1995. Sua implantação é gradual, e demorará muitos anos. Através da aplicação dos seus princípios estruturais e de gestão, a administração pública ou o aparelho de Estado vai sendo constantemente aprimorado. Por outro lado, a cada momento surgem novos problemas que demandam novas alternativas. Em Minas Gerais, por exemplo, onde a reforma de 1995 avançou exemplarmente, existem problemas específicos que demandam um enorme trabalho de repensar e desenvolver as idéias de novo.

Um aspecto interessante da reforma que vem ocorrendo em Minas Gerais é que ela foi tão importante que, pela primeira vez na história política do Brasil, aconteceu uma coisa que na Europa é muito comum: a gestão pública tornou-se uma pauta política. Quando o governador se recandidatou, afirmou em sua campanha eleitoral ter feito um “choque de gestão”, e este foi um argumento forte para que se reelegesse. Ficou, assim, demonstrado que o problema da gestão pública é político e assim deve ser considerado. A reforma gerencial é uma resposta dos altos administradores públicos e dos políticos mais competentes à demanda da sociedade por serviços de consumo coletivos melhores e de menor custo.

### Baixo crescimento e sentido de nação

A reforma gerencial de 1995 é, entretanto, apenas uma entre muitas políticas necessárias para que o Brasil volte ao desenvolvimento econômico. Enquan-

to os outros países do mundo crescem extraordinariamente, isto não ocorre aqui. Por quê? No início dos anos 1980 começou a crise da dívida externa, cuja data formal foi a quebra do México em 1982. No Brasil ela começou em 1980, após a crise do petróleo em 1979 e a elevação dos preços externos e internos e da taxa de juros. Logo em seguida, eu comecei a pensar no assunto e escrever trabalhos a respeito. Identifiquei então a crise como uma “crise fiscal do Estado”. O mesmo Estado que, entre 1930 e 1980, havia sido um grande instrumento para o desenvolvimento do Brasil, aparecia agora como obstáculo. Nesse período, o país havia alcançado as taxas de crescimento econômico mais elevadas do mundo em termos brutos (em termos *per capita*, ficamos um pouco abaixo do Japão). A partir de 1980, o país praticamente pára de crescer. Antes dessa data, o PIB *per capita* evoluía 4% ao ano e, daí para frente, passou a aumentar menos de 1% ao ano. O grande problema então era, de um lado, a crise da dívida externa — uma crise do Estado-nação —, e, do outro, a crise fiscal do Estado, a qual logo se transformou em crise administrativa do Estado na medida em que as dificuldades fiscais desorganizavam o aparelho de Estado.

Logo, a saída seria a reforma do Estado, aqui definida não apenas como o seu aparelho (organização constituída de políticos, funcionários civis e militares com poder de legislar e tributar), mas também como o sistema constitucional-legal do país. Primeiro, por meio da Constituição de 1988, e, depois, através das reformas liberais dos anos 1990, o Estado enquanto sistema institucional-legal foi amplamente reformado. Em 1995, começamos a reforma gerencial.

Apesar das reformas e do fim da inflação inercial em 1994, o país continuou crescendo muito pouco. Só nos últimos três anos a situação melhorou, mas isto ocorreu graças à melhoria da situação econômica internacional. O problema fundamental, neste momento, não é a reforma do Estado. Ela é muito importante, mas está acontecendo. As diretrizes nesse sentido são claras para os altos administradores públicos responsáveis por ela.

Então, por que o Brasil não cresce? Por que, nessa última campanha eleitoral, os candidatos nada tinham a dizer que fosse realmente relevante a nós? Só poderemos entender isso com uma adequada definição de Estado. Há muitas, como a famosa de Max Weber: “É a organização que tem o monopólio da violência legítima”. Porém, o Estado é mais que uma organização. É o instrumento de ação coletiva, por excelência, da nação. É o instrumento que

a sociedade, consubstanciada na nação, usa para realizar os seus objetivos. Quais são eles? O objetivo de segurança, que é sempre o primeiro e que também implica a manutenção da ordem. Os objetivos da liberdade, da justiça, do desenvolvimento econômico e da proteção do meio ambiente. Esses são os grandes objetivos que as sociedades modernas buscam politicamente como instrumento de ação coletiva. O mercado também é uma das instituições da sociedade que complementa o Estado na busca desses objetivos.

Mas, e se essa nação não souber o que quer, se estiver muito fraca, se tiver perdido coesão, se tiver se subordinado aos preceitos de terceiros, em que situação ficamos? Como o Estado poderá exercer o seu papel de instrumento de ação coletiva se essa nação não tiver autonomia? Uma nação, uma empresa ou mesmo uma família só é forte quando tem coesão. Se essa nação perdeu (ainda que não totalmente) coesão na crise dos anos 1980 e a partir de 1990 se rendeu ao Norte, aos países ricos, e parou de pensar com a própria cabeça, como poderá caminhar?

O grande problema do Brasil hoje é o da falta do sentido de nação. O país não possui uma idéia clara do que vem a ser uma nação e, por conseqüência lógica, não se comporta como tal, desde o final dos anos 1980. Essa é uma história longa, mas é preciso entendê-la. Perdemos a idéia de nação porque a crise dos anos 1980 foi muito grande e, também, porque a pressão ideológica vinda do Norte — a onda ideológica neoliberal e globalista — era muito forte no sentido de neutralizar o possível nacionalismo dos países em desenvolvimento seus competidores. O argumento neoliberal e globalista é simples. Vivemos na era da globalização, na qual as nações não são mais importantes, porque se tornaram interdependentes e perderam a autonomia. É isso que ainda hoje lemos nos jornais. É isso que os nossos amigos do Norte, ricos e satisfeitos, nos dizem todos os dias. Era isso que o presidente Bill Clinton dizia no auge da hegemonia ideológica americana, nos anos 1990:

Nós vivemos no mundo da interdependência. A globalização significou um aumento da interdependência, que gerou perda de autonomia para os Estados-nação. Nós vivemos num mundo sem fronteiras. As empresas multinacionais e seus maravilhosos executivos, economistas extraordinários que atuam nessas empresas, nos bancos e em organizações como a OMC, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, pensam o mundo e o desenvolvem.

Esse é o discurso que se ouve, que eu chamo de globalista. Corresponde a uma estratégia dos países ricos para enfraquecer-nos.

Qual é o furo do raciocínio? É muito simples. Vamos começar de maneira igual. Na globalização, que é o estágio atual do capitalismo, a interdependência aumentou muito. Mas por que aumentou a interdependência? Porque a competição entre os Estados nacionais aumentou muito. A globalização é a abertura de todos os mercados e, portanto, a competição generalizada não apenas entre todas as empresas, mas entre todos os Estados-nação. Estes perderam alguma autonomia, mas, na globalização, tornaram-se mais estratégicos. Há 50 anos, por exemplo, não tínhamos relações com a China, hoje temos. Agora existe interdependência e competição, e, portanto, a autonomia nacional, a capacidade da nação de pensar seu próprio destino e defender seus interesses, tornou-se fundamental, mais importante e estratégica que em qualquer outro período. Nesse cenário, seguir os conselhos alheios pode ser muito prejudicial.

Como exemplo, tomo a minha experiência. Não teria cabimento se eu ainda fosse diretor do grupo Pão de Açúcar e, para solucionar alguns problemas da empresa, procurasse meus concorrentes em sua sede no exterior e lhes pedisse conselhos e, mais que isso, decidisse adotá-los. Certamente meus colegas me demitiriam. Pois bem, é exatamente isso que nós fazemos. Vamos a Nova York, perguntamos o que o Banco Mundial e o FMI têm a nos dizer e fazemos, rigorosamente, aquilo que eles nos dizem. Depois eles nos elogiam extraordinariamente pelos nossos feitos, como elogiaram o presidente Menem, da Argentina, ou Boris Yeltsin, da Rússia.

Desta forma, a idéia de nação e a sua efetiva aplicação são fundamentais para o processo de desenvolvimento econômico, pois implicam a definição dos objetivos próprios do país e da sua defesa de forma coesa. Temos que repensar este problema nacional, isto é, a falta de um projeto de nação, ao mesmo tempo que pensamos os problemas do Estado. Ambos são políticos e interligados, pois uma nação requer um Estado forte e eficiente, que lhe sirva de instrumento de ação coletiva.

### Perspectivas da reforma gerencial de 1995

Voltemos à discussão sobre a reforma gerencial de 1995. Esta é a grande reforma do aparelho de Estado e vai continuar acontecendo no Brasil nos

próximos 30 anos, a exemplo do que está acontecendo no mundo inteiro. É uma reforma que foi entendida como neoliberal quando começou na Inglaterra. Lá há um grande especialista em gestão pública, Christopher Politt, que escreveu um livro em 1992 no qual tecia uma crítica violenta às reformas que estavam acontecendo. Pois bem, em 2000, em conjunto com Geert Bouchaert, ele publicou o livro *Public management reform* (Oxford University Press), no qual os dois fazem um levantamento das reformas da gestão pública realizadas nos países da OCDE. Os dois autores se mostraram agradavelmente surpresos com a disseminação dessa reforma pela Europa ocidental e o Norte europeu.

Como exemplo da evolução e dos impactos da reforma gerencial de 1995 cito a reforma do SUS, cujo principal instrumento é a Norma Operacional Básica do Ministério da Saúde de 1996 (NOB/96). No ano passado, estive em uma grande reunião sobre o meio ambiente na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, na qual foram discutidos os problemas do efeito-estufa sobre a Terra. O ex-deputado Eduardo Jorge, grande médico sanitário que participou da instalação e da grande reforma do SUS no Brasil, atualmente secretário de Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo, participava da reunião e, no seu final, disse o seguinte:

Vocês deviam fazer o que fizemos na saúde, porque na saúde temos o SUS, o Sistema Único de Saúde, que é extremamente barato, pois custa US\$ 0,85 *per capita* por ano, quase 10 vezes menos que em outros países mais ricos, e fornece um serviço bastante razoável para os pobres no Brasil. Com conseguimos este resultado? Com mobilização e descentralização.

De fato, pesquisas recentes mostram a satisfação dos pobres com o SUS no Brasil, que é bem superior à dos ricos, que não utilizam o sistema. Eu me lembro que em 1994 havia muitas críticas à corrupção e ineficiência no SUS. Apesar de este sistema enfrentar ainda muitos problemas, ocorreram muitas melhorias, a ponto de levar um homem como o Eduardo Jorge, que sempre criticou as políticas públicas de saúde, a, agora, celebrar o êxito do SUS — um êxito da reforma gerencial que definiu as diretrizes descentralizadoras de sua administração.

O que aconteceu no SUS? Houve mobilização. A sociedade se mobilizou, especialmente os médicos sanitários, que formaram uma comuni-

dade e, desde o final dos anos 1970 e começo dos anos 1980, durante o processo da transição democrática, saíram em defesa da idéia de um sistema universal de saúde. Em consequência, hoje o Brasil é um dos únicos países do mundo, se não for o único, que possui um sistema com essas características. Os Estados Unidos até hoje não têm um sistema como este e lá há uma quantidade enorme de pessoas sem assistência de saúde. Aqui, todos têm, em princípio, alguma, ainda que não seja ótima. A mobilização foi fundamental para a implantação do SUS e continua sendo para a sua gestão, ocorrendo através dos conselhos municipais de saúde, que são muito importantes no Brasil inteiro.

Outro fator importante para o sucesso do SUS foi a NOB/96, feita rigorosamente de acordo com as idéias da reforma da gestão pública, baseada nas experiências inglesa e na de Barcelona — idéias que eu trouxe para o Brasil em 1995. Não foi fácil obter o apoio para implementá-la. A estratégia que adotei não foi convencional, inclusive. Quando retornei dessas viagens, escrevi um documento, que é um dos capítulos do meu livro *Reforma do Estado para a cidadania* (Editora 34, 1998), com os grandes princípios da reforma da gestão pública. Nessa época, pedi para fazer uma palestra sobre o assunto no Ministério da Saúde. Apesar de tê-la feito com todo o entusiasmo possível, os sanitaristas brasileiros consideraram-me “neoliberal” e só fizeram críticas à minha proposta. Fiz outra palestra aproximadamente um mês depois, no salão Petrônio Portella do Senado, onde acontecia uma grande reunião do sistema de seguridade brasileiro, e a reação foi semelhante.

Então tive uma idéia. Isso ocorreu em agosto de 1995. Telefonei para o José Carlos Seixas, que era o secretário executivo do Ministério da Saúde, meu velho amigo, companheiro de trabalho no governo Montoro — um homem público inteligente e corajoso e um grande sanitarista: “Seixas, o seu ministro está me desclassificando. Toda vez que eu digo a ele que tenho um novo modelo de descentralização para o SUS, ele diz que é isso exatamente o que está fazendo. Gostaria de te explicar no que consiste a reforma que eu estou propondo”.

O Seixas veio me visitar no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado na semana seguinte. Depois de duas horas e meia de argumentação e contra-argumentação, ele disse que concordava. Inicialmente falei que



iria começar a escrever a NOB junto com ele, mas depois achei que isso não era razoável, pois tal norma era muito complicada. Chamei um assessor meu, o Luís Arnaldo Pereira da Cunha Jr., solicitando que assessorasse o Seixas na elaboração da NOB que resultaria na reforma do SUS. Eu não iria aparecer como idealizador dessa reforma porque, no começo do governo Cardoso, era visto como neoliberal. O Seixas discutiu o sistema no Brasil inteiro com todas as comissões bipartites e tripartites da saúde, as quais são muito sérias e importantes no modelo de gestão compartilhada do sistema. Dois dias antes de deixar o cargo ao final de 1996, o ministro Jatene assinou a NOB/96, reorganizando todo o sistema de saúde brasileiro.

Antes da implantação dessa norma, as autorizações de internação hospitalar (AIHs) eram repassadas aos hospitais. Logo, municípios que possuíam muitos hospitais recebiam muitas AIHs, enquanto os que não tinham nenhum hospital não recebiam. A partir da NOB/96, as AIHs passaram, basicamente, a ser enviadas às prefeituras, e não aos hospitais, de acordo com o tamanho da população da cidade. Recebem as AIHs aqueles que necessitam utilizar o serviço, e não aqueles que os ofertam. Este é o princípio de descentralização do SUS e essa reorientação foi fundamental. O prefeito, juntamente com o Conselho Municipal de Saúde, administra todo o sistema. As mudanças e as características principais do sistema não se resumem a isso, mas sua lógica fundamental é essa, e esta alteração correspondeu a uma reforma gerencial do Estado brasileiro na área da saúde.

O Estado brasileiro está sendo continuamente reformado. Em parte já o foi com grande sucesso, e a nação brasileira tem participado disso. Essa era a mobilização de que falava. Ouve-se muito falar de sociedade civil e nunca de nação. Nação e sociedade civil são essencialmente a mesma coisa. Ambos correspondem à sociedade politicamente organizada; então, qual é a diferença? A sociedade civil e a sociedade politicamente organizada estão voltadas para o alcance e a manutenção da liberdade e da justiça social, enquanto a nação é a sociedade politicamente organizada que está voltada para a conquista da autonomia nacional e o desenvolvimento econômico. Então, correspondem a formas alternativas de definição da mesma coisa.

A sociedade civil brasileira se mobilizou para que houvesse uma reforma, deu apoio à mesma e está fiscalizando a sua implantação. Por outro lado, os altos servidores públicos, entre os quais os sanitaristas, vêm realizando a refor-

ma gerencial de 1995. Dei aqui como exemplo a NOB/96 e o SUS, mas em todos os setores estão ocorrendo iniciativas gerenciais que tornam o Estado brasileiro mais eficiente e capaz.

**Luiz Carlos Bresser-Pereira** é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas, editor da *Revista de Economia Política* e professor associado da École d'Hautes Études en Sciences Sociales. Foi ministro da Fazenda (1987), da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-98), e da Ciência e Tecnologia (1999). É autor, entre outros, de *Democracy and public management reform* (2004), *Desenvolvimento e crise no Brasil* (5. ed., 2003) e *Reforma do Estado para a cidadania* (1998).