

Resenha

Reassembling Social Security – A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America

Carmelo Mesa-Lago (org.)

Nova York: Oxford University Press, 2007

Carmelo Mesa-Lago é um dos mestres no tema de economia da seguridade social na América Latina. Nos últimos 40 anos, suas ideias, livros e artigos têm influenciado muitas gerações de economistas, cientistas sociais e gerentes públicos especializados em temas de previdência social e saúde na região. O presente livro traz evidências, processos e dados comparativos sobre as reformas da seguridade social nos países da região ocorridas entre 1980 e 2001.

A obra busca responder, em suas quase 500 páginas, a muitas perguntas polêmicas: Como as reformas de pensões e de saúde na América Latina nos anos 1990 buscaram resolver problemas estruturais acumulados pela crise dos antigos sistemas de seguridade social? Que princípios as orientaram? Elas ampliaram a cobertura, a equidade e atenderam as necessidades acumuladas das populações? Houve privatização no contexto das reformas? Se houve privatização, seus impactos foram positivos ou negativos? Como as organizações internacionais e multilaterais reagiram a estas reformas? Como as reformas atacaram os temas de sustentabilidade da seguridade social a longo prazo? Os objetivos de equilíbrio atuarial e financeiro preconizados pelas reformas foram alcançados? E se foram, prejudicaram os alcances sociais dos sistemas de saúde e de pensões? Como elas tem enfrentado o rápido processo de transição demográfica na América Latina? Poderiam estar ameaçadas pelo contexto da evasão fiscal, da informalidade

do trabalho e pelo fechamento da janela de oportunidade demográfica na região?

A primeira parte do livro analisa os princípios que orientaram as reformas nos marcos das mudanças que ocorrem a partir da considerada *década perdida* dos anos 1980. O pioneirismo da reforma chilena – controversial pelo fato de ter ocorrido num contexto ditatorial, onde os atores relevantes não puderam ter voz, mas eficiente em seus resultados –, foi o embrião de transformações que levaram organismos internacionais e muitos governos latino-americanos a adotar novos princípios de gestão das políticas de previdência social e saúde nos anos 1990.

Os países que saíram na frente alcançaram os estândares mínimos de cobertura, qualidade e eficiência, mas do total de países da região, cinco não alcançaram os estândares nos temas de pensões e dez não alcançam os mínimos requerimentos de cobertura de saúde. Além do mais, os sistemas de saúde e pensões acabaram se estratificando, acentuando desigualdades de acesso e qualidade a benefícios e serviços que são injustificáveis quando comparados aos recursos gastos. Sistemas baseados em privilégios (como os de militares, legislativo e judiciário) continuaram a existir e a ser financiados com recursos gerais de impostos pagos por toda a sociedade.

Ainda que o princípio da solidariedade permeie o discurso de todas as reformas, na prática os sistemas tem se tornado progressivamente mais regressivos e estratificados. Os benefícios pagos e

serviços prestados pelos sistemas de seguridade social públicos acabaram tendo um impacto regressivo nas sociedades latino-americanas. Esta estratificação acabou sendo acompanhada por um pluralismo institucional marcado por forte descoordenação e duplicação, reduzindo a eficiência dos sistemas de pensões e de saúde. Neste contexto, a atuação do Estado, acabou falhando e a gestão pública tem gerado altos custos administrativos.

Déficits públicos crescentes ameaçam a sustentabilidade dos sistemas de pensões, especialmente os que optaram por manter a gestão baseada em repartição simples. Mas os sistemas de capitalização individual também tem gerado efeitos negativos como o pagamento de benefícios menores que os esperados. A manutenção de elevados custos administrativos em sistemas compulsórios de capitalização individual, e a ausência de risco associado à gestão financeira dos recursos, faz com que estes sistemas remunerem regamente as empresas gestoras, mesmo em momentos onde as taxas de retorno líquidas das aplicações são negativas para os assegurados.

A segunda parte do livro analisa os efeitos das reformas de pensões descrevendo sua taxonomia das reformas, metas e o papel dos atores principais. Temas como a cobertura universal, políticas de igual tratamento, solidariedade, elegibilidade, o papel regulador do Estado, a sustentabilidade financeira, a eficiência e a participação social são abordados de forma comparada.

Poucas evidências existem nos países da região sobre o papel positivo atribuído aos sistemas privados compulsórios de capitalização individual no aumento das taxas de poupança nacional e melhoria no desempenho dos mercados de capitais. Debilidades na regulação, falta de coordenação dos atores envolvidos e a ausência de monitoramento e avaliação têm dificultado a existência de bons resultados financeiros nesses sistemas.

A terceira parte do livro, analisa as reformas

nos sistemas de saúde quanto a universalização da cobertura, equidade, integralidade do acesso, aos papéis dos setores público e privado, gestão de custos, eficiência, participação social e resultados alcançados. Também são feitas considerações sobre a sustentabilidade futura desses sistemas, frente às metas propostas e aos recursos disponíveis para seu financiamento.

Comparando as reformas nos sistemas de saúde e pensões, o autor conclui que avaliar o impacto das primeiras é mais difícil, dadas a existência de maior diversidade e complexidade nos desenhos, a falta de análises comparadas sobre seus resultados em distintos países e sua formulação mais recente em relação às últimas.

As metas de alcançar cobertura universal em saúde não foram logradas até o momento, mas a inequidade na cobertura diminuiu. Temas como a qualidade percebida dos serviços são também analisados em sete países da região. Apesar dos esforços, poucas reformas alcançaram uma padronização da cobertura e a eliminação ou coordenação do pluralismo institucional previamente existente, mantendo os sistemas fragmentados e as desigualdades no acesso.

Baseado na análise das duas partes anteriores, o autor dedica a última parte a recomendações para aprimorar a seguridade social na região.

Poucos livros lograram atingir tão ambiciosos propósitos e foram tão bem documentados. A presente obra de Carmelo Mesa-Lago é uma leitura obrigatória para acadêmicos, gerentes e profissionais em temas de políticas de previdência social e saúde. Dada a complexidade e dispersão das evidências existentes na América Latina, este livro, mais do que uma fonte de informação, é um poderoso instrumento de navegação para esta complexa e enevoada área de conhecimento na região.

André Medici

Economista Senior do Banco Mundial