

Resenhas

O Desafio da Descentralização: Financiamento Público da Saúde no Brasil

André Médici

Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2002.

Em tempos de revisão do papel do Estado e das políticas sociais implantadas na economia brasileira nos anos 1990, o livro retrata os esforços de Médici em observar a relação destas tendências com o setor público de saúde brasileiro. Seu pioneirismo como profissional da economia da saúde, conjugado à oportunidade de edição do livro pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, com comentários de Phillip Musgrove, economista principal do Banco Mundial, permite a visualização tão clara e definida do financiamento público da saúde no Brasil na década de 1990.

O livro permite ao leitor observar quais são as fontes e como se dá o financiamento público de saúde no Brasil. Neste sentido, busca investigar as causas e alternativas para o que o autor chama de situação de urgência das condições da população brasileira nesta área.

Para o desenvolvimento da análise do setor no Brasil, foi oportuno considerar como marco inicial do processo de mudanças na forma de financiamento do setor público de saúde a constituição brasileira de 1988, através da qual criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS). A concepção do SUS consagrava o direito universal e gratuito à saúde para todos os residentes no Brasil, a cobertura integral dos serviços e a equidade na distribuição dos recursos públicos. No âmbito destas mudanças surgiu a inquietação do autor em analisar seu impacto no estado de saúde da população.

Uma característica relevante da obra é a descrição do sistema, considerando-se a política pública e o comportamento da oferta privada dos recursos de saúde, permitindo ao leitor observar

o cenário da distribuição desses recursos à população brasileira.

O autor considera o financiamento de saúde no Brasil partindo da premissa do pluralismo fragmentado. Diante das três modalidades de financiamento e prestação de serviços, quais sejam, a provisão pública do SUS, o sistema suplementar financiado com pré-pagamento pelas famílias e empresas, e o financiamento direto através do orçamento das famílias, estima-se que em 1996 o gasto total com saúde tenha correspondido a 7,7% do PIB, sendo que o financiamento privado dos gastos nesse setor respondia pela maior parte dos gastos totais, distribuídos em 54% pelas famílias e 9% por empresas. Os gastos do SUS representaram naquele ano 37% das despesas totais com saúde. Por sua vez, os dados do Ibope de 1998 mostraram que 40% da população utilizava exclusivamente o SUS, 44% utilizava o SUS e outros sistemas e 16% não recorriam ao SUS.

Através destes dados o leitor pode observar que a menor parcela de gastos em saúde é de responsabilidade do SUS, que atende à maior parcela da população brasileira. E o contrário se observa no âmbito da saúde suplementar e orçamento direto, que correspondem à maior parcela de gastos para uma parcela menor da população do país.

Visando contribuir com sugestões alternativas para tal discrepância na distribuição dos recursos de saúde, são propostas ações a serem adotadas por uma política mais eficiente e orientada às necessidades da população e à natureza da organização do setor no Brasil. Na visão do autor, tais ações implicam uma maior integração entre o uso

dos fundos e dos recursos institucionais dos sistemas público e privado, para que o pluralismo fragmentado caminhe rumo ao pluralismo estruturado. Para tanto, é necessário que haja a adequação do modelo de gestão dos serviços à realidade geográfica, socioeconômica, demográfica, epidemiológica e institucional de cada região do país, visando-se a universalidade de acesso e a integralidade de cobertura. E ações que reduzam a iniquidade social e regional do acesso aos serviços, diante das disparidades e da distribuição desigual dos recursos financeiros para estados e municípios.

Segundo Médiçi, as ações de saúde, financiadas de forma descentralizada entre as esferas federal, estadual e municipal de governo, levaram a reflexos positivos na saúde da população. E destacaram-se problemas associados à busca de integração entre os setores público e privado, observando-se, de um lado, a tentativa de racionalização do uso dos recursos disponíveis e, de outro, a proposta de solucionar o problema da equidade entre os gastos dos diferentes grupos sociais, através da concentração dos recursos públicos nos grupos sem capacidade de financiar sua saúde. Foi sugerida a concorrência pelo preço do atendimento privado como meio de aumento da oferta deste setor, uma vez que esta condição desoneraria o SUS. A solução destes problemas implica a melhoria dos indicadores básicos de saúde no contexto latino-americano.

Os resultados da descentralização do financiamento público da saúde no Brasil foram apresentados por dados mais recentes do sistema brasileiro de saúde. A melhora nos anos 90 é observada nos números de 1997. Dos 27 países da América Latina e Caribe, apenas oito apresentaram gasto *per capita* maior do que o do Brasil, que foi de US\$ 428 (Argentina US\$ 823, Bahamas US\$ 1.230, Uruguai US\$ 849). A justificativa da melhora é a maior eficiência do gasto público em saúde nesta, assim como a evolução das políticas sociais e a melhoria da situação sanitária.

As características econômicas do setor no Brasil conjugam-se à teoria econômica que aponta as grandes falhas de mercado do setor, compactuadas, primeiramente, pela não inclusão das expectativas racionais da teoria do consumidor, por conter os valores básicos relacionados à vida humana. Segundo, pela assimetria da informação entre produtores e consumidores dos serviços de saúde, o que impede o julgamento claro sobre as características essenciais dos bens e serviços oferta-

dos. Terceiro, pela incerteza relativa às necessidades e ao montante que deve ser destinado aos gastos com saúde, de que muitas vezes as pessoas não dispõem, o que implica a necessidade parcial de financiamento e regulamentação do Estado. E por fim, mas não menos importante, pela mudança quantitativa e qualitativa da demanda individual durante o ciclo de vida das pessoas.

Os capítulos estão subdivididos de modo a apresentar ao leitor os aspectos dos gastos e resultados das políticas de saúde no Brasil, considerações à estimativa dos gastos públicos com saúde e sua participação no orçamento público. Do lado do financiamento foram averiguadas as fontes e fluxos dos recursos públicos, bem como o uso destes para a área. No âmbito institucional considerou-se desde a Constituição de 1988 até a implantação da CPMF em 1996 e a emenda constitucional de 2000, que determinou a vinculação dos recursos orçamentários em todos os níveis de governo. Apresentaram-se a distribuição regional dos gastos em saúde, a heterogeneidade dos gastos municipais e a transferência de recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para programas especiais que contemplam o Piso de Atenção Básica (PAB).

Então, da descrição do setor de saúde brasileiro, Médiçi pretendeu deixar sua contribuição para o debate das políticas no Brasil, *vis a vis* o financiamento do setor. Diante da relevância do tema que trata a má distribuição dos recursos para a população brasileira e dos ainda poucos economistas que pesquisam na área, esta obra tem grande relevo para o debate que visa encontrar alternativas para a distribuição dos recursos públicos de saúde à população brasileira no âmbito da universalização, equidade e gratuidade.

Trata-se de um livro extremamente rico na descrição do histórico do financiamento público da saúde nos anos 1990 no Brasil. Por tratar a relação entre financiamento e seu reflexo em aspectos sociais da população brasileira, deve ser de conhecimento não apenas dos profissionais de gestão em saúde, estejam eles em qualquer uma das esferas de distribuição dos recursos do setor, mas também por sociólogos e educadores das faculdades de medicina, enfermagem, odontologia e farmácia.

Celina Martins Ramalho

Doutora em Economia de Empresas pela FGV-SP e coordenadora do curso de Ciências Econômicas da Universidade Anhembi Morumbi.

Aprendizagem Tecnológica e Performance Competitiva

Paulo N. Figueiredo

Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Em sua obra *Aprendizagem Tecnológica e Performance Competitiva*, Paulo Figueiredo tem por objetivo identificar e analisar, dentro do contexto de economias emergentes, os fatores que levam empresas semelhantes a terem distintos comportamentos de acumulação de competência tecnológica. Uma vez que sua análise se dá em contextos de países em industrialização, esse processo de acumulação deverá se dar por meio da aprendizagem tecnológica, definida pelo autor como “os vários processos pelos quais os conhecimentos são adquiridos por indivíduos e convertidos em nível organizacional”. Em outras palavras, essa aprendizagem se dá primeiramente via aquisição de conhecimentos, por via interna ou externa à empresa. Posteriormente, esse saber deve ser então convertido do individual para o organizacional, tanto de maneira socializada quanto codificada.

Para este fim, o autor examina duas grandes companhias siderúrgicas brasileiras, CSN e Usiminas, analisando suas trajetórias de aprendizagem tecnológica ao longo dos anos. A opção por essas duas empresas se deve à existência de certas semelhanças e diferenças entre elas: “ambas as empresas utilizaram a mesma tecnologia de produção e fabricaram os mesmos tipos de produtos; foram igualmente companhias estatais — desde que entraram em operação até o início da década de 1990 —, passaram por fases semelhantes ao longo de sua existência e, desde os anos 1960, vêm operando sob as mesmas condições externas; no entanto, diferiram bastante no modo e na velocidade com que acumularam níveis de competência nas diversas funções tecnológicas”.

Dessa forma, Figueiredo procura “responder a três questões:

a) Em que diferem as trajetórias de acumulação de competência tecnológica descritas ao longo do tempo por duas grandes companhias siderúrgicas brasileiras?

b) Até que ponto tais diferenças podem ser explicadas pelas principais características dos vários processos pelos quais os conhecimentos são adquiridos por indivíduos e convertidos no nível organizacional, ou seja, os processos de aprendizagem subjacentes?

c) Quais são as conseqüências da trajetória de acumulação de competência tecnológica para a

melhoria do desempenho operacional dessas companhias?”

A obra divide-se então em três partes. A primeira faz uma revisão da literatura empírica, caracteriza a indústria siderúrgica e apresenta os elementos metodológicos da pesquisa cujos resultados o livro abordará. Na segunda, a partir dos parâmetros estabelecidos anteriormente, o autor descreve as trajetórias de acumulação de competência tecnológica e os processos de aprendizagem nas duas companhias estudadas. Finalmente, a terceira parte realiza a análise e estabelece conclusões a partir da descrição anterior.

Nessa análise, o autor argumenta que as características básicas dos processos de aprendizagem promovidos pelas empresas diferiram ao longo do tempo, resultando em um “sistema de aprendizagem eficaz”, no caso da Usiminas, e outro “ineficaz”, no da CSN. Essa diferença seria devida em grande parte à incapacidade por parte da CSN de converter a aprendizagem individual em aprendizagem organizacional. Tais “sistemas de aprendizagem” teriam levado a distintas trajetórias de acumulação de competência tecnológica e, como conseqüência, a distintos desempenhos operacionais nas duas empresas.

“À medida que acumulava competências tecnológicas inovadoras, a Usiminas tratava de fortalecer suas competências operacionais rotineiras. A capacidade para controlar essas duas trajetórias permitiu-lhe empreender com êxito atividades inovadoras. Nos anos 1990, a empresa tratou de manter e aprofundar as competências tecnológicas (ou seus elementos estratégicos) que havia acumulado nas décadas anteriores. Já a CSN seguiu uma trajetória inconsistente de acumulação de competência tecnológica. (...) Somente no início dos anos 1990 foi que a empresa completou essa acumulação, mas a partir desse momento sua competência em investimentos e equipamentos enfraqueceu-se. As evidências indicam que, para empreender continuamente atividades tecnológicas inovadoras, a acumulação de competências rotineiras deve ser concomitante com a acumulação e a sustentação de competências inovadoras.”

“(…) Portanto, comparando a experiência da Usiminas com a da CSN, podemos dizer que o constante ajustamento das características básicas

dos processos de aprendizagem produz efeitos positivos nas trajetórias de acumulação de competência tecnológica, o que por sua vez contribui para a melhoria do desempenho técnico e até mesmo do desempenho financeiro. Em outras palavras, parece de fato compensador canalizar continuamente esforços internos para os processos de aquisição e conversão de conhecimentos.”

Assim, *Aprendizagem Tecnológica e Performance Competitiva* procura demonstrar que empresas de países recém-industrializados serão bem sucedidas tanto mais rapidamente quanto mais in-

tensos e diversificados forem seus esforços de aprendizagem tecnológica. Esses esforços, por sua vez, nascem da necessidade dessas empresas de obter e manter um ritmo acelerado de melhoria de seu desempenho ao longo do tempo, com a finalidade de tentar alcançar uma fronteira tecnológica internacional em constante evolução.

Alexandre Messa

Mestrando em Economia da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil

Gervásio Castro de Resende

Porto Alegre: Editora UFRGS/IPEA, 2003.

O livro do Prof. Gervásio inova na tradição. Tem-se tornado quase um hábito dos pesquisadores a compilação de seus principais trabalhos já publicados em livro, o que, em muitos casos, reduz seu interesse. *Estado, Macroeconomia e Agricultura no Brasil*, ao contrário, demanda a leitura em seqüência de seus capítulos, marcados por uma coerência analítica que elimina desperdícios. A inovação está na busca de uma explicação que vá além da análise do comportamento da oferta e demanda de produtos.

Já no capítulo 2, em artigo de 1989, o autor enfatiza a importância da relação entre o comportamento da agricultura e os ciclos econômicos. No capítulo seguinte, reforça com brilho sua análise, ao transcender os modelos estruturalistas no que tange à discussão sobre a agricultura: a formação de preços na agricultura sofre influência dos estoques e da política econômica. Em outras palavras, o comportamento da agricultura não pode ser reduzido ao comportamento dos fluxos dos produtos. O preço de ativos, da terra e também dos ativos financeiros é fundamental nas decisões de produção dos agricultores e isto se manifesta com maior clareza no ciclo pecuário, cuja análise é recorrente nos vários capítulos do livro.

Na visão expressa por Gervásio, quando os ativos financeiros tornam-se muito arriscados — em parte em decorrência das políticas de estabilização e da crise fiscal vivida pelo Brasil nos anos 1980 e 1990 — há uma “fuga” para ativos reais que afeta a agricultura. Políticas de controle de preços, por exemplo, desestimulam a produção agrí-

cola, gerando, com isto — como os resultados do Plano Cruzado evidenciaram — uma alta de preços agrícolas. Com a retomada do processo inflacionário e da indexação, há uma resposta da agricultura e uma conseqüente queda dos preços agrícolas.

Deste ponto de vista, esperava-se que os resultados do Plano Real fossem de estímulo para agricultura, em função de um cenário de estabilização dos preços. O que o excelente capítulo 6 do livro mostra é uma realidade de dura transição. Os “velhos mecanismos de apoio à agricultura” não mais são retomados e novos vão sendo criados lentamente, gerando uma realidade de agricultura mais competitiva e exposta à competição internacional, em um regime cambial que lhe é, até 1999, totalmente desfavorável. Já em 1995 uma crise agrícola se anuncia como, em parte, devida à própria euforia gerada pelas expectativas criadas pela implantação do Plano Real. Está claro que os “mecanismos de mercado”, como a Cédula do Produtor Rural, e as várias formas de financiamento da agricultura via agronegócio, ainda não estão consolidados.

Assim, ao mesmo tempo em que uma análise de mudanças mais profundas é apresentada nesses capítulos finais do livro, o autor aproveita para discutir crises que reforçam sua visão de uma articulação entre agricultura e ciclo de preços dos ativos. Vale a pena citar uma passagem da página 227: “Não é de surpreender, assim, que, também como o Plano Real, tenha ocorrido o ciclo de euforia e crise que acompanhou o setor agrícola em todos os planos heterodoxos, conforme mostrado nos Capítulos 3 e 4 deste livro”.

Confirma-se, assim, a idéia central desta resenha de que não se trata de um livro de capítulos isolados e independentes, e sim um livro articulado e coerente sobre as relações entre política, macroeconomia e agricultura, esta última cada vez mais tratada em um sentido amplo, de setor ligado às cadeias produtivas e ao comportamento de ativos financeiros e reais da economia.

Finalmente, uma sugestão para futuros trabalhos: a análise das relações de causalidade de

preços na agricultura “pede” os conhecimentos aportados pelos trabalhos de Engle e Granger, ganhadores do prêmio Nobel em 2003. Propõe-se ao autor um enfoque que combine as análises sobre o comportamento dos preços agrícolas (à luz dos novos instrumentos econométricos) e o rico instrumental analítico já proposto por ele. Excelente leitura.

José Maria F. J. da Silveira
Instituto de Economia/Unicamp