

## Comentários a respeito do artigo: “Financiamento e equidade em saúde - por um novo contrato social” (Fleury, 2009) / *Comments on the article: “Financing and equity in health – for a new social contract” (Fleury, 2009)*

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO\*

O texto trata de uma das questões mais relevantes hoje para a área da saúde e para a própria política social brasileira, e que preocupa e ocupa grande parte do debate a respeito do assunto, que é a dos problemas relativos ao financiamento da saúde.

São fundamentais as informações e reflexões da autora a respeito da importância do movimento sanitaria e também daquilo que foi um dos resultantes desse movimento, ou seja, os avanços em termos de desenho institucional da CF de 1988. Além disso, concordo que a Constituição Federal de 1988 inovou, para além das demandas do movimento sanitário, ao consagrar a Seguridade Social, incluindo previdência, assistência e saúde, e a introdução da noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania.

Saliento, ainda, que alguns dos principais fatores da CF 88 para as políticas sociais foram: ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de Seguridade Social como forma mais abrangente de proteção; o afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; e o maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública.

Lembro também que a montagem do pilar jurídico/institucional e a organização político/administrativa das políticas

---

\* Doutor em Ciência Econômica e pesquisador associado da Universidade de Brasília (UnB) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: [abrahamo.castro@ipea.gov.br](mailto:abrahamo.castro@ipea.gov.br)

sociais não são automáticas. Neste sentido, o reconhecimento dos direitos sociais deveria ser regulamentado em legislação específica, que determinaria o modo de implementação do direito, fixando princípios; forma da ação pública – ações e gestão; detalhando ainda mais as formas de financiamento; mecanismos de acompanhamento e controle; e de participação social, entre outros elementos. Tendo em vista serem essas as necessidades práticas para a implementação das políticas, as forças conservadoras se utilizaram do momento político, avanço do neoliberalismo no Brasil, no início dos anos 90 e no seu decorrer, para complicar o máximo possível a implementação dos desígnios da CF 88.

Como lembramos (CASTRO e DELGADO, 2004), a Seguridade Social foi um dos focos privilegiados dessa nova investida conservadora. Na Previdência Social, houve, em primeiro lugar, uma nova tentativa de desvincular os benefícios previdenciários do valor do salário mínimo, contrariando o § 5º do art. 201. Apesar das idas e vindas, a lei que regulamentava o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social foi aprovada e introduziu algumas distorções na base financeira da Seguridade, pois, ao invés de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade, a lei “abocanhou” recursos da Seguridade Social para financiar encargos típicos do orçamento fiscal, como a utilização de recursos provenientes da contribuição sobre o lucro para pagamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Além disso, o governo represou a concessão de benefícios, conseguindo com isso gerar um superávit na previdência. Outro alvo privilegiado do ataque conservador foi o Sistema Único de Saúde (SUS), que teve sua estrutura de financiamento atingida seriamente com o veto presidencial a 25 itens da Lei Orgânica de Saúde, sendo a maior parte desses itens concentrada nos dispositivos de financiamento.

No entanto, também é importante reconhecer que, apesar da idéia da Seguridade ser norteadora e organizadora das políticas de proteção social, a implementação das políticas que a compõem se deu de modo isolado, com cada área (previdência, saúde e

assistência) procurando estabelecer formas institucionais que lhes fossem favoráveis. Dessa maneira, não se conseguiu criar uma estrutura político/administrativa unificada para a Seguridade – com exceção da estrutura de financiamento e do Orçamento da Seguridade Social (OSS). Até por isso mesmo este orçamento foi alvo constante das disputas no âmbito do fundo público nesse período. Basta lembrar a constituição dos ditos Fundos – FSE, FEF, DRU, que pretendiam gerar recursos livres para livre distribuição por ações/políticas.

É exemplo disso, também, a relação permanentemente conflituosa existente entre a saúde e a previdência, que acabou culminando na retirada de recursos comandados pela Previdência Social, que eram destinados à saúde, e mostrou que as áreas não trabalhavam com a idéia da Seguridade Social, o que deixou a saúde em péssima situação, como é narrado pela autora.

São esses alguns fatos de grande importância a serem lembrados para melhor demonstrar as dificuldades que foram enfrentadas, que tiveram conseqüências bastante importantes para a montagem das estruturas institucionais de cada área, assim como são co-responsáveis por alguns dos problemas que ainda estão presentes nos sistemas.

Além disso, vale citar que alguns fatores foram relevantes para condicionar a evolução da política social durante os anos 90, e que também vão marcar a política de saúde, principalmente fatores provenientes das políticas econômicas do período, como por exemplo: política social sob forte restrição fiscal e colagem ao ciclo econômico; política social em processo de constantes reformas (principalmente previdência e assistência); política social sob permanente ataque, principalmente no que diz respeito aos gastos (geração de superávit); política social financiada de forma regressiva; ampliaram-se os desafios da política social devido à política econômica (aumento do desemprego, diminuição da renda, etc); transferências de responsabilidades a respeito dos problemas sociais para a sociedade; e restrição ao crescimento econômico (pode crescer apenas até o PIB potencial).

Na segunda parte do texto, a autora discute a proposta de reforma tributária que se encontra no Congresso Nacional, chamando a atenção sobre os perigos para os direitos sociais, no que estamos de acordo com grande parte de suas colocações. No entanto, acho que poderia haver maior destaque e maior crítica à proposta no que diz respeito à pouca atenção que é dada a uma das questões mais fundamentais para diminuir a desigualdade no Brasil, que é a elevadíssima regressividade do sistema atual. Em grande parte dos impostos e contribuições sociais brasileiras os indivíduos mais pobres pagam em relação às suas rendas mais que os indivíduos mais ricos. Este fato faz com que o sistema de políticas sociais brasileiro, mesmo conseguindo atingir os mais pobres de maneira mais marcante, não consiga quebrar de modo acentuado a desigualdade existente. Isto quer dizer que o sistema em vigor também não é satisfatório e teria que ser alterado profundamente, no sentido de buscar uma maior progressividade.

Assim como a autora, acho também que as vinculações e as fontes específicas são importantes formas de proteção orçamentária para a área social, apesar das imperfeições alocativas que isso possa gerar. Isto porque a história das políticas sociais brasileira está repleta de exemplos de fracassos e limites que foram impostos ao atendimento das necessidades sociais em momentos de não proteção orçamentária. Ou seja, as políticas com blindagem jurídico/institucional tendem a ser preservadas dos cortes orçamentários, apesar da “criatividade” daqueles que comandam o “ajuste”. Já as políticas sem blindagem estão na dependência do governo e normalmente são manipuladas de acordo com os interesses de quem comanda a tesouraria. Portanto, é importante chamar a atenção para o fato de que se os direitos sociais tiveram que ter a blindagem das vinculações isto ocorreu devido à própria desconfiança da classe política quanto a possíveis desvios de recursos de áreas fundamentais da cidadania brasileira para atender outros interesses.

Daí ser evidente a desconstrução que aconteceria com a política de direitos sociais sem a segurança jurídico/institucional

contra cortes orçamentários, desvinculada do salário mínimo e amparada apenas por leis ordinárias, que a qualquer momento poderiam ser substituídas por uma Medida Provisória.

## Referências

CASTRO, J. A e DELGADO, G. Direitos Sociais no Brasil sob risco de desconstrução. In: *Políticas Sociais - acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA. Ago. 2004.