

América Latina em **chamas**



As manifestações populares estão de volta às ruas da América Latina. Dos protestos no México, à deposição de um presidente, no Equador, ou à festa popular pela eleição de um socialista, no Uruguai, o continente vive em uma nova conjuntura: a de ascenso dos movimentos de massa. É o que analisa o economista Nildo Ouriques, do Observatório Latino Americano, para quem a vanguarda deste processo está nas transformações em curso na Venezuela, através da revolução bolivariana comandada pelo presidente Hugo Chávez.

Páginas 3 e 8

A saúde do Rio na UTI

Página 14

**Como regular
os planos de saúde?**

Página 11

EDITORIAL

O povo nas ruas

Os movimentos de massa estão de volta às ruas da América Latina. No Equador, México, Nicarágua, Peru e Bolívia.

Não é diferente a situação na Argentina, nem no Brasil, onde os trabalhadores sem terra retomam suas mobilizações diante da lentidão da reforma agrária executada pelo Governo Lula. Terra é o que também reivindicam os índios, que realizaram acampamento na Esplanada dos Ministérios para exigir os seus direitos e a constituição de um Conselho Nacional Indígena.

São questões que estão no foco da análise realizada pelo economista e professor Nildo Ouriques, da Universidade Federal de Santa Catarina e pesquisador do Observatório Latino Americano. Para ele, há uma nova conjuntura no continente latino-americano e a principal marca desta nova situação é a retomada dos movimentos de massa. Ele mesmo assinala que este é um processo

desigual, mas que efetivamente está em curso e tem na Venezuela a sua face mais avançada.

Daí a importância de abriremos as páginas do *JE* para artigos e entrevistas sobre o tema. Afinal, não é à toa que, há dias, andou por aqui a Secretária de Estado do Governo Bush, Condoleezza Rice. Antes dela, por aqui esteve o Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld. Em comum, a mesma falácia: o perigo da Venezuela e a preocupação com a democracia. Seria cômico se não fossem eles os representantes da nação mais bélica do planeta, a maior potência militar do mundo, que invade países no Oriente e lança ameaças a quem ousa afrontar o seu império.

É preciso, portanto, não só estarmos atentos, mas conscientes e mobilizados por uma América Latina que, enfim, possa ser livre e livremente escolher o seu próprio destino. ■

Sumário

Página 3 Venezuela – Mudança estrutural ou simples recuperação – Gisele Rodrigues

Página 5 As perdas do Rio na repartição da CIDE – Luiz Henrique Lima

Página 7 Um livro para pensar o Brasil – Roberto Fendt

Página 8 Entrevista:
Nildo Ouriques
Uma revolução em curso



Página 11 Como regular os planos de saúde? – Carlos Octávio Ocké-Reis

Página 14 Fórum Popular de Orçamento – A saúde do Rio de Janeiro na UTI

Página 16 Adeus a José Clemente
Cursos Corecon-RJ 2005

O Corecon-RJ apóia e divulga o programa Faixa Livre, apresentado por Paulo Passarinho, de segunda à sexta-feira, das 7h30 às 9h, na Rádio Bandeirantes, AM, do Rio, 1360 khz.

Jornal dos
economistas

Órgão Oficial do
CORECON - RJ E SINDECON - RJ

ISSN 1519-7387

Conselho Editorial: Gilberto Alcântara, Gilberto Caputo Santos, José Antônio Lutterbach Soares, Paulo Mibielli, Paulo Passarinho, Rafael Vieira da Silva, Rogério da Silva Rocha e Ruth Espinola Soriano.

Editor: Nilo Sérgio Gomes
Correio eletrônico: nilosgomes@uol.com.br

Ilustração: Aliedo

Caricaturista: Cássio Loredano
Diagramação e Finalização:
Rossana Henriques (21) 2462-4885

Fotolito e Impressão: Tipológica

Tiragem: 13.000 exemplares

Periodicidade: Mensal

Correio eletrônico: seapo@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 • 19º andar
Rio de Janeiro • RJ • Centro • CEP 20054-900
Telefax: (21) 2103-0178 ramal 22

Correio eletrônico: corecon-rj@corecon-rj.org.br
internet: <http://www.corecon-rj.org.br>

Presidente: José Antônio Lutterbach Soares • **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Conselheiros Efetivos:** 1º terço (2005/07): Reinaldo Gonçalves, João Paulo de Almeida Magalhães, e Ruth Espinola Soriano de Souza Nunes. 2º terço (2003/05): Ceci Juruá, João Manoel Gonçalves Barbosa e Nelson Victor Le Cocq d'Oliveira. 3º terço (2004/06): Carlos Henrique Tibiriçá Miranda, José Antonio Lutterbach Soares e Renata Leite Pinto do Nascimento • **Conselheiros Suplentes:** 1º terço (2005/07): Regina Lúcia Gadioli dos Santos, Arthur Câmara Cardozo, Carlos Eduardo Frickmman Young. 2º terço (2003/05): Gilberto Caputo Santos. 3º terço (2004/06): Gilberto Alcântara da Cruz, Jorge de Oliveira Camargo e Rogério da Silva Rocha • **Delegado Eleitor Efetivo:** José Antonio Lutterbach Soares • **Delegado Eleitor Suplente:** Paulo Sergio Souto

SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 • Grupos 1607/1608/1609
Rio de Janeiro • RJ • CEP 20031-000
Tel.: (21)2262-2535 • Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192
Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

Coodenador Geral: Paulo Passarinho • **Coordenador de Assuntos Institucionais:** Sidney Pasotto • **Diretores de Assuntos Institucionais:** Ronaldo Rangel, Ceci Juruá, Rogério da Silva Rocha, Rafael Vieira da Silva, Nelson Le Cocq, Antônio Melki Jr e Eduardo Carnos Scaletsky • **Coordenador de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa. **Diretores de Relações Sindicais:** Júlio Miragaya, Gilberto Caputo Santos, Sandra Maria de Souza, Carlos Tibiriçá Miranda, José Fausto Ferreira, César Homero Lopes, Neuza Salles Carneiro e regina Lúcia Gadioli dos Santos • **Coordenador de Divulgação e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz • **Diretores de Divulgação e Finanças:** Wellington Leonardo da Silva e José Jannotti Viegas • **Conselho Fiscal:** Ademir Figueiredo, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

VENEZUELA Gisele Rodrigues*

O espetáculo do crescimento: mudança estrutural ou simples recuperação?

Segundo dados recentemente liberados pelo Banco Central da Venezuela, 17,3% foi a taxa de crescimento do PIB, em 2004, deste país que ultimamente tem povoado as páginas dos noticiários que vêm divulgando os seus contínuos esforços para concretizar alianças estratégicas com várias nações da América Latina, inclusive o Brasil¹. Mais do que impressionante esse é, de longe, o mais elevado crescimento do PIB que se tem notícia na Venezuela, bem como a mais alta taxa registrada por um país na história da América Latina. Só na comparação do quarto trimestre de 2004 a igual período do ano anterior, a Venezuela cresceu 11,2%.

Se, todavia, esse número for dissecado, uma aparente contradição vem à tona: enquanto o setor não-petróleo cresceu espantoso 17,8%, com a construção civil (32,1%), a indústria (25,4%) e o transporte e armazenamento (26,4%) ostentando, particularmente, excelentes resultados, o setor petróleo expandiu-se “modestos” 8,7%, em relação aos níveis prevalentes antes da greve que paralisou a empresa Petróleo da Venezuela S.A. (PDVSA), entre dezembro de 2002 e fevereiro de 2003. Isto, em meio a um contexto de elevação da produção de petróleo (que aumentou 10%, entre 2003 e 2004) e preços incomuns (somente entre 2003 e 2004, o preço da cesta de óleos venezuelanos cresceu 33,8%).

Dois fatores

O que estaria por detrás de tamanha diferença de desempenho entre os dois setores?

Tal discrepância deve-se, basicamente, a dois fatores:

• A queda dos investimentos da PDVSA, entre 2003 e 2004.

No primeiro trimestre de 2004, comparado ao trimestre em que a PDVSA “apagou os motores”, o setor petrolífero registrou um salto de 64,7%. Já no segundo trimestre cresceu apenas 0,6% e caiu 1,9% no terceiro, bem como apresentou uma queda de 5,9% no quarto trimestre, o que revela que o investi-

mento necessário para manter os níveis de produção de petróleo e derivados não se realizou. Ainda que o governo tenha aumentado a oferta de recursos à PDVSA, pelo terceiro ano consecutivo, desde 2002, a companhia estatal registrou diminuição ou estancamento dos investimentos, apesar de continuar colaborando com o fisco – o aumento de receita derivada do aumento do preço da cesta de petróleos venezuelanos, que vem se verificando desde o início de 2002, tem sido em sua maior parte desviado para outros setores.

Da mesma forma, fontes como a Agência Internacional de Energia (AIE) insistem em que a PDVSA não está produzindo os 3,1 milhões de barris diários que tem declarado o titular do Ministério de Minas e Energia (MEM), recém-nomeado presidente da PDVSA, Rafael Ramirez, e situam a sua produção de petróleo em, no máximo, 2,21 milhões de barris/dia, em 2004. As empresas estrangeiras também apontam a atual e restritiva *Lei de Hidrocarburos*, em vigor desde o início de 2002, como o principal entrave a novos investimentos em E&P de petróleo e em refino², ao lado do rigor com que o presidente da República, Hugo Chávez, tem tratado as empresas atuantes no país com respeito ao pagamento de *royalties*³.

• Políticas ativas de estímulo à demanda doméstica agregada.

De acordo com o Banco Central da Venezuela, um maior acesso dos agentes econômicos a financiamentos, estimulados por menores taxas de juros, e um maior gasto do governo aceleraram a demanda por bens de consumo e bens de capital. A demanda doméstica agregada subiu 27,9%, fi-

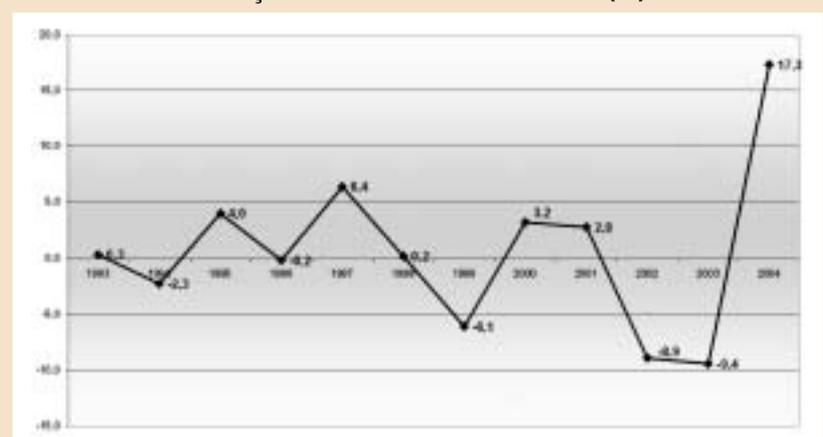
cando o consumo privado 16,6% maior que os níveis de 2003, o investimento fixo 43% e os gastos do governo 13,9%, refletindo claramente a política de Chávez de aumentar drasticamente os gastos governamentais com programas sociais. Por sua vez, o setor público cresceu, em 2004, 18,6%, enquanto o setor privado, 11%. Tudo isso, em meio a uma inflação que, apesar da política monetária frouxa (taxas de juros reais negativas), despencou de um patamar de 27,1%, ao final de 2003, para 19,2%, ao final de 2004⁴.

Boas notícias

O setor externo também contribuiu bastante para o crescimento da economia, em 2004. As exportações de bens e serviços aumentaram bastante, mostrando um crescimento de 13,3%, em relação a 2003, sendo que as exportações do setor não-petróleo cresceram 23,1% (refletindo uma maior demanda global) e as do setor petróleo, 9,3% (por conta, basicamente, dos altos preços do petróleo).

As boas notícias da economia não pararam aí. O balanço de pagamentos da Venezuela ostentou, em 2004, um grande superávit. Se a conta capital trouxe à tona um déficit de US\$ 1,63 bilhão, este foi mais do que compensado por um saldo positivo de US\$ 3,89 bilhões na conta corrente, ajudado em grande

Varição Real do PIB da Venezuela (%)



Fonte: BMI

parte (como sempre) pelas receitas com a exportação de petróleo e derivados. O balanço de pagamentos fechou o ano, portanto, com um saldo positivo de US\$ 2,26 bilhões. Houve também um acréscimo nas reservas de US\$ 1,6 bilhão durante o ano de 2004. Em fevereiro de 2005, elas totalizavam US\$ 24,65 bilhões.

Mudança estrutural ou recuperação?

Porém, qual o verdadeiro significado do atual “espetáculo do crescimento” venezuelano: mudança estrutural ou simples recuperação? A resposta mais fiel à pergunta é que ambas estão em curso, mas ainda não se cristalizaram por completo. O elevado crescimento de 2004, de 17,3%, em contexto de alta de preços do petróleo, ainda não foi suficiente para fazer o Produto Interno Bruto retornar aos níveis de 2001, ano anterior à crise, já que continua cerca de 3,2% abaixo do produto real daquele ano, após o cômputo das recessões de 2002 e 2003, quando o PIB venezuelano caiu, respectivamente, 8,9% e 9,4%. Resumindo, a recuperação da economia ainda está em andamento e, ao que tudo indica (estabilidade política, preços de petróleo elevados, política monetária e fiscal expansionista, balanço de pagamentos superavitário, etc.), não será interrompida.⁵

Por sua vez, ainda que se possa depreender das iniciativas do Governo Chávez e de suas políticas econômicas de satisfação de demandas sociais reprimidas os primeiros indícios que sinalizam a implementação de uma mudança estrutural no país, para debelar o fenômeno conhecido na literatura econômica como doença holandesa⁶ – objetivo confesso do atual governo – este é um processo que pode du-

rar décadas. Pois a mudança da base produtiva de uma nação depende, essencialmente, de uma política industrial bem articulada, e não se faz da noite para o dia, bem como a construção de alianças estratégicas com novos parceiros comerciais e de negócio.

Nesse sentido, ainda é muito cedo para afirmar que o Presidente Chávez terá sucesso em sua estratégia de transmutar uma economia extrativa em uma economia diversificada e menos dependente de seu principal parceiro

comercial, os EUA, para quem exporta 60% de sua produção de petróleo⁷. Qualquer oscilação brusca dos preços que afete sua cesta – uma hipótese não-desprezível, em um mercado tão nervoso e geopoliticamente afetado como o do petróleo – poderá reduzir drasticamente as receitas do governo e jogar por água abaixo os esforços imberbes de construção de uma maior autonomia.⁸ ■

* Economista

Resumo da “Lei de Hidrocarbonetos”, de 2002⁹

EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO (E&P):

A participação privada é permitida, sendo sempre minoritária e somente em associação ou *joint venture* com o Estado (sujeita à aprovação da Assembléia Nacional)

• royalties*:

30% - óleos leves e pesados; entre 20% e 30% - óleos extrapesados; 16,7% - betumes ou óleos asfálticos.

* reduções sujeitas ao exame do poder executivo e à revisão para maior

ABASTECIMENTO:

Investimento privado no refino e na comercialização é permitido (sistema de licenças), porém, a propriedade da logística e refinarias existentes é do Estado.

Novas refinarias podem ser construídas, mas devem fazer parte de um plano nacional e serem autorizadas pelo MEM (prioridade às companhias venezuelanas).

O Estado detém o direito de garantir a distribuição de certos derivados a companhias estatais.

Companhias privadas podem operar na distribuição como atacadistas, porém, devido ao monopólio do Estado sobre a logística existente, a atuação privada fica restrita à distribuição secundária (o *open access* é garantido a todos).

As distribuidoras podem ser donas e investir em postos de serviço, todavia, não podem operá-los.

IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS:

Reservadas a companhias 100% estatais.

TRIBUTAÇÃO:

Adicionalmente aos *royalties* sobre a E&P, três tributos ainda incidem sobre o setor petróleo:

- Tarifa externa sobre acreagem não desenvolvida (100 unidades de taxação anuais por km², devendo anualmente ser acrescida em 2%, durante os primeiros cinco anos e em 5%, nos anos posteriores);
- Imposto sobre combustíveis (10% por m³ sobre o preço final do combustível);
- Imposto genérico sobre o consumidor final (30% a 50% do preço por litro pago pelo consumidor final, estipulado pelo MEM através da Lei Orçamentária Anual).

1 A Venezuela está tentando fundar, com a Argentina e o Brasil, um bloco energético regional chamado Petrosur. Além disso, assinou recentemente um acordo de cooperação energética com o Uruguai para a realização de parcerias em exploração e produção (E&P) e refino. O país também tem buscado diversificar suas alianças com países fora da região, como China, Índia, Rússia e Irã, para tentar fugir da estreita dependência que tem em relação à economia dos EUA.

2 A “Lei de Hidrocarbonetos” de 2002 (ou “Apertura Hacia Adentro” em oposição ao processo de “Apertura” do início dos anos 90), que coroou a grande guinada que a Venezuela deu com o processo intitulado “Revolução Bolivariana”, levado a cabo pela administração chavista a partir de 1998, foi o grande pivô do golpe de 48 horas sofrido pelo Presidente Chávez, em abril de 2002. O nacionalismo do governo e o enfrentamento de oligarquias e grupos estrangeiros dividiram a população, e serviram de combustível para a realização de um referendo, em agosto de 2004, que questionava o mandato do Presidente da República. Entretanto, no referendo, Chávez obteve vitória com larga margem de votos que o garantiu no poder até o fim do seu mandato em 2006. Em outubro do ano passado, ele consolidou a sua hegemonia com a franca vitória dos grupos que o apóiam nas eleições para os executivos municipal e estadual.

3 Recentemente (em outubro de 2004), o Governo Chávez resolveu aumentar unilateralmente os *royalties* sobre a produção de óleos extrapesados, de 1% para 16,6%, incidentes sobre contratos anteriores à atual “Lei de Hidrocarbonetos”. Esta é a primeira vez que o atual governo rompe com os termos dos contratos já assinados.

4 Os percentuais se referem ao Índice de Preços ao Consumidor (IPC)

5 Segundo o Consensus Forecasts, o crescimento do PIB Venezuelano, em 2005, deverá ficar em 5,2%.

6 A “doença holandesa” é um fenômeno de natureza estrutural, que ocorre em países que possuem um setor exportador demasiadamente avantajado em relação ao tamanho do resto da economia. E que, portanto, têm facilidade em obter receitas em dólar que facilitam importações. Estas, por sua vez, tendem a dificultar a industrialização e o desenvolvimento do país. Este fenômeno explica em parte porque Chávez resolveu adotar o sistema de câmbio fixo, desvalorizando-o, artificialmente, a partir de fevereiro de 2003, no auge da crise provocada pela paralisação da PDVSA.

7 A PDVSA tem avaliado seriamente a possibilidade de se desfazer de seus negócios na CITGO, sua filial nos EUA, segundo a mídia especializada. As negociações envolvendo a venda de sua participação na refinaria de Lyondel são apenas um exemplo disso. Entretanto, o governo tem afirmado que só está “estudando o caso [da CITGO] e que ainda não tomou nenhuma decisão definitiva a respeito”.

8 Não é à toa que o Ministro de Energia e Minas e presidente da PDVSA, Rafael Ramirez, afirmou recentemente à imprensa que iria encorajar outros membros da OPEP a reduzirem as quotas ao fim do inverno do hemisfério norte, caso os preços do petróleo comessem a despencar.

9 A “Lei de Hidrocarbonetos” não compreende os setores de gás natural e petroquímica que continuaram bastante acessíveis ao capital estrangeiro.

FEDERAÇÃO Luiz Henrique Lima*

As **perdas** do Rio na repartição da CIDE

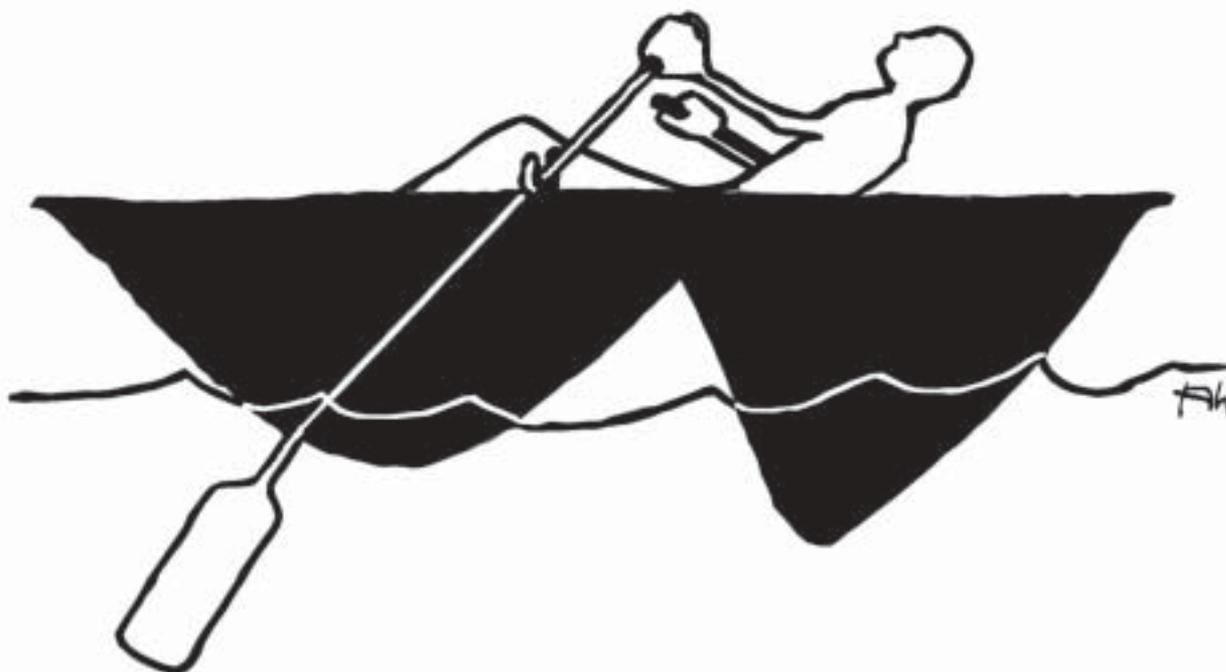
Em artigos anteriores¹, procurei demonstrar como a iníqua repartição das verbas para investimento do Orçamento Geral da União tem provocado uma expressiva sangria na economia fluminense. Em outro estudo², argumentei quanto à irracionalidade dos critérios legais estipulados para a repartição dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e de Participação dos Municípios (FPM) e como tais critérios privilegiavam, por exemplo, São Paulo e Minas Gerais, em detrimento do Rio de Janeiro.

Analiso agora os critérios estipulados para a repartição dos recursos da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, para afinal concluir que não apenas o Rio de Janeiro foi novamente prejudicado, no processo de elaboração legislativa e vem sofrendo significativos prejuízos econômicos, como há flagrante contradição com o compromisso maior nacional de preservação do meio ambiente.

Recordando brevemente as análises citadas:

Em 2002, o Rio de Janeiro tinha 8,5% da população nacional, pagou 17,4% dos impostos arrecadados pelo governo federal, recebeu 3,4% dos investimentos federais e 2,3% das transferências realizadas diretamente pelo governo federal aos estados e municípios³. A média nacional de retorno (investimentos e transferências) em relação à arrecadação *per capita* foi mais de sete vezes superior à registrada para o Rio de Janeiro (19% contra 2,6%).

Como o Rio de Janeiro vem perdendo recursos na distribuição da Contribuição e, ao mesmo tempo, sendo prejudicado por critérios aprovados pelo Legislativo, que terminam beneficiando os estados que mais poluem, em detrimento de quem amplia o uso de Gás Natural Veicular



Participação na receita

A CIDE foi instituída pela Lei 10.336/2001, em consequência da Emenda Constitucional 33/2001. Incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo, gás natural, seus derivados e álcool etílico combustível, seu valor é destinado, na esfera federal, a pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural, de petróleo e os derivados; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Como previsto constitucionalmente, 29% dos recursos arrecadados⁴ com a CIDE devem ser repassados aos Estados e ao Distrito Federal, que do montante que receberem repassarão 25% aos Municípios⁵.

Em fevereiro de 2005, o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa 65/2005, definindo os percentuais de participação de cada estado e do Distrito Federal na distribuição dos recursos da CIDE para 2005. O Rio de Janeiro ficará com 5,15% do bolo; atrás do Rio Grande do Sul, com 6,5%; Bahia, com 6,52%; Paraná, 7,62%; Minas Gerais, 11,48%; e de São Paulo, com 17,18%.

O paradoxal é que dos R\$ 7,8 bilhões arrecadados com a CIDE, em 2004, nada menos que 85%, ou R\$ 6,6 bilhões, foram no Rio de Janeiro.

O que explica tamanha discrepância? Os critérios de repartição estipulados na Medida Provisória 161/2004, proposta pelo Presidente Lula, aprovada pelo Congresso sem que nenhum dos senadores e deputados fluminenses tivesse discutido a matéria em plenário, foi convertida na Lei 10.866/2004.

Os critérios adotados⁶ foram: I – 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente

em cada estado e no Distrito Federal, conforme estatísticas elaboradas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT;

II – 30% proporcionalmente ao consumo, em cada estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a CIDE se aplica, conforme estatísticas elaboradas pela Agência Nacional do Petróleo - ANP;

III – 20% proporcionalmente à população, conforme apurada pelo IBGE;

IV – 10% distribuídos em parcelas iguais entre os estados e o Distrito Federal.

Como seu território é proporcionalmente menor que o de outros estados, o Rio só representa 1,2% da malha rodoviária, sendo prejudicado no critério de maior peso. Como os recursos da CIDE repassados aos estados destinam-se à infra-estrutura de transportes em geral, e não apenas da malha rodoviária, há evidente distorção, que privilegia São Paulo e Minas Gerais, que detêm, respectivamente, 11% e 13,6% das rodovias brasileiras.

Incentivo às avessas

No entanto, o mais curioso acontece na apuração do segundo critério: o consumo de combustíveis. Segundo a Lei 10.866, o cálculo do consumo de combustíveis envolve apenas aqueles mencionados no art. 3º da Lei 10.336, a saber: gasolina, óleo diesel, querosene de aviação, óleos combustíveis, GLP, inclusive, o derivado de gás natural e de nafta, e álcool etílico combustível.

Dessa definição, não consta o GNV – Gás Natural Veicular, produzindo enorme prejuízo econômico ao Rio de Janeiro e constituindo uma contradição em termos ambientais.

De fato, em 2003, o Rio de Janeiro foi responsável por 52% do consumo de gás natural no país e por 39% de sua utilização como combustível veicular. Na matriz energética do estado, o gás natural foi responsável por 19,6% do consumo final, em 2002, enquanto no Brasil esse índice alcançou apenas 5,6%.

Como é amplamente divulgado, o GNV, se comparado com os combustíveis tradicionais, diminui as emissões de monóxido de carbono (CO) em 76%, de óxido de nitrogênio (NOx) em 84% e de hidrocarbonetos pesados (CnHm) em 88%, praticamente eliminando as emissões de benzeno e formaldeídos cancerígenos. Assim, uma maior utiliza-

ção de GNV acarreta a redução das emissões de gases do Efeito-Estufa, responsáveis pelos fenômenos das mudanças climáticas e do aquecimento global. Com a entrada em vigor, em 2005, do Protocolo de Quioto, trata-se de uma política a ser amplamente estimulada e até incluída em futuras negociações para utilização pelo Brasil de créditos de carbono nos termos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

No entanto, o que é saudável do ponto de vista ambiental tornou-se, pelos critérios dessa Lei, economicamente negativo para o estado. Se a matriz energética fluminense fosse semelhante à de Minas Gerais, responsável por menos de 1% do consumo nacional de gás natural, estaríamos fazendo jus a uma parcela maior na distribuição dos recursos da CIDE.

Desse modo, de acordo com os dados enviados para o TCU, com 8,4% da população, o Rio de

Janeiro detém 6,4% do consumo nacional, o que reduz sua participação final; enquanto Minas Gerais, com 10,5% da população, tem 11,8% do consumo; e São Paulo, 21,9% e 26,7%, respectivamente. Quem polui mais, ganha mais. É o princípio poluidor-vencedor!

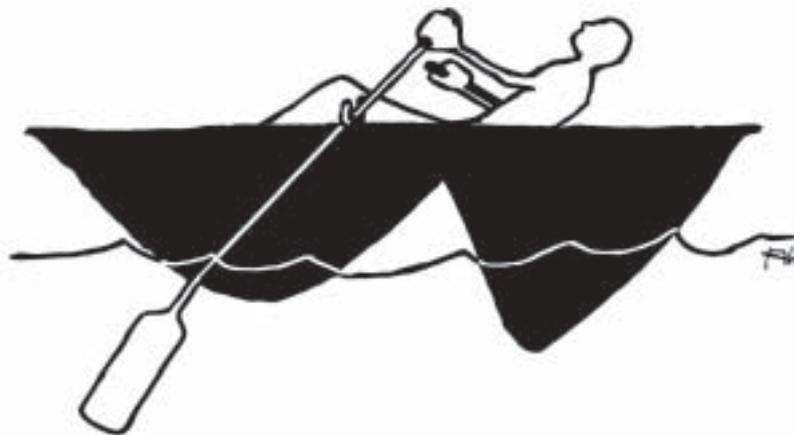
Suponha-se que o maior consumidor – São Paulo – implantasse uma política de redução do consumo, mediante incentivo ao transporte de massa, transporte solidário etc., conseguindo uma expressiva redução de 10% no seu consumo total de combustíveis. O resultado, em termos de distribuição da CIDE, em valores estimados para 2004, seria uma redução de R\$ 13,2 milhões no seu repasse. Assim, quem deixa de poluir perde verbas. Trata-se de um incentivo às avessas! É o que está ocorrendo com o Rio de Janeiro, que implantou diversos incentivos para a utilização do GNV, como redução do ICMS e do IPVA.

Novamente, a exemplo do ocorrido quando da fixação dos critérios de distribuição do FPE e do FPM, os “critérios técnicos” prejudicaram o Rio de Janeiro e não em benefício dos estados mais pobres do país.

Diante desse absurdo ambiental e do conseqüente desequilíbrio federativo, aguarda-se uma ação corretiva por parte do governo Federal ou, pelo menos, alguma providência tardia da representação fluminense no Congresso Nacional. ■

* Economista, Mestre em Planejamento Ambiental, ex-Secretário de Estado de Administração e de Saneamento e Recursos Hídricos. Atualmente é Analista de Controle Externo do TCU.

Quem deixa de poluir perde verbas. Trata-se de um incentivo às avessas! É o que está ocorrendo com o Rio de Janeiro



1 Ver as publicações: ‘A Geopolítica da Execução Orçamentária’ (Jornal do Comércio, 15/07/1997); ‘O Rio e o Orçamento da União’ (Jornal dos Economistas, novembro 1997); ‘Sem verbo, sem verbas’ (O Globo, 16/06/99); ‘Participação irrisória’ (Jornal do Brasil, 08/02/2000); ‘Sangria na economia fluminense’ (O Globo, 20/11/2001); ‘Desequilíbrio na Federação – o Rio de Janeiro e as verbas federais’ (Boletim de Economia Fluminense – Fundação CIDE, agosto de 2003).

2 ‘A Economia do Rio de Janeiro e a Federação’ (Fundação João Mangabeira, 1998; e 2ª edição: 2002).

3 Dados relativos a 2002. Fontes de pesquisa: Agência Nacional do Petróleo, Câmara dos Deputados, IBGE, Ministério de Minas e Energia, Receita Federal, Secretaria de Estado de Energia, Indústria Naval e Petróleo-RJ, Secretaria do Tesouro Nacional, e Senado Federal.

4 Percentual alterado de 25% para 29% pela Emenda Constitucional 44 / 2004.

5 Percentual incluído pela Emenda Constitucional n.º 42/2003.

6 A parcela dos municípios será distribuída da seguinte forma: 50% de acordo com os mesmos coeficientes do FPM e 50% de acordo com a população (art. 1º-B da Lei 10.866/2004).

RESENHA Roberto Fendt*

Um livro para pensar o Brasil

Em seu novo livro, *A Economia brasileira: de onde viemos e onde estamos*, Antonio Dias Leite nos diz que o concebeu tendo em vista caracterizar “a economia essencial” – o lado da oferta – e a evolução histórica da economia brasileira, no quadro de sua economia essencial

É difícil imaginar melhor resultado. O estilo é límpido e seguro. Os conceitos econômicos básicos são objeto de quadros que complementam o texto, sem quebrá-lo. Não somos martirizados por uma infinidade de notas de rodapé ou de fim de livro, herança supérflua da academia europeia do século 19; o que quis dizer, Dias Leite disse no corpo do texto.

Com uma epistemologia econômica sem firulas, o autor vence a tentação fácil de ter respostas para tudo, e envereda pelo caminho mais difícil: pergunta mais que responde, e evidencia nas perguntas a riqueza da reflexão. Sua análise tem os pés fincados em nossa realidade. Utiliza a história e a geografia econômicas como bases para a discussão das grandes questões da atualidade econômica do Brasil e de nossos futuros possíveis. Nada importante escapa a Dias Leite, embora a parcimônia no escrever tenha contido o livro em 240 páginas de análise e questionamentos.

Em uma era de rápida globalização, o primeiro questionamento não poderia deixar de ser, “De onde viemos, onde estamos”: uma “brevíssima revisão histórica”, seguida pelos conceitos e termos “com os quais o leitor se confrontará” – no restante do livro, em outros livros e na leitura quotidiana das páginas de economia dos jornais.

A “economia essencial” é o tema da segunda parte do livro. Ali são tratados, à maneira dos grandes economistas clássicos, primeiro os fatores de produção; depois a empresa, onde os fatores são organizados e se dá o processo produtivo; e, então, as preferências dos consumidores e os mercados. Como tudo isso ocorre no espaço

físico, bem próximo ao início da seção está o capítulo sobre a “geografia, aproveitamento de recursos naturais e danos ao meio ambiente”.

Na parte três, a “economia abrangente”, um rico cardápio: o papel do Estado como regulador e agente econômico; as finanças públicas e a moeda; as relações econômicas internacionais; o desenvolvimento econômico em suas dimensões de longo prazo (sustentabilidade) e em seus reflexos sobre a

Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (então Universidade do Brasil), tese de livre docência com o título de “Renda nacional”; e, em 1951, publica na *Revista Brasileira de Economia* artigo, com Genival de Almeida Santos, sobre a “Estimativa da renda nacional do Brasil”.

Mas a análise não se restringe aos condicionantes de nosso crescimento, seus momentos de congruência com o crescimento da economia mundial e aos de incongruência e frustração; aborda também os efeitos colaterais do crescimento – como no capítulo 23, “Quadro ambiental no início do século XXI”; discute a conciliação de objetivos e a estratégia nacional de longo prazo; e elabora sobre o aspecto ético na economia. De particular interesse são suas observações sobre “regulamentos e corrupção” (p. 226), onde examina o excesso de regulamentação das atividades individuais e coletivas e as conseqüências negativas do excesso e da irracionalidade da carga tributária brasileira, entre outras mazelas com que convivemos.

Dias Leite conclui o livro com algumas reflexões sobre o futuro. A ênfase não recai sobre os constrangimentos externos, as dificuldades internas ou a falta de coordenação entre o Banco Central e o restante do governo—embora tudo isso esteja lá.

O livro de Dias Leite é um mapa indispensável a todos os que querem pensar o Brasil – e que não se contentam apenas em pensar, mas também em contribuir para “fazer com que as coisas aconteçam”, subtítulo da última seção do livro. ■

A Economia brasileira: de onde viemos e onde estamos

Autor: Antonio Dias Leite
Rio de Janeiro: Campus, 2004.



demanda por energia; a desigualdade, no plano interno e entre as nações; a estabilidade e a inflação; e uma rica análise de nossas agruras financeiras externas recentes.

A quarta parte (“O Brasil chega ao século 21”) trata do futuro. Com base nas contas nacionais, disponíveis a partir de 1947, o autor traça um amplo quadro do nosso desenvolvimento. O faz com conhecimento de causa: já em 1948 defendia, na Escola de

* *Economista*, FEA/UFRJ, 1966

ENTREVISTA Nildo Ouriques, do Observatório Latino Americano e da UFSC

Uma revolução em curso

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina e pesquisador do Observatório Latino Americano, Nildo Ouriques esteve no Rio para lançar o primeiro livro do Observatório - *Raízes do Libertador, Bolivarianismo e Poder Popular na Venezuela*. Ele não poupa palavras e nem hesita no diagnóstico a respeito dos dias que vivemos: "estamos em uma nova conjuntura. A de ascenso do movimento de massas". Movimento que resultou na deposição do presidente do Equador, e que pressiona os governos da Bolívia, do Peru e da Nicarágua. Para Ouriques, o governo do presidente Hugo Chávez é um exemplo desta nova conjuntura que grassa pela América Latina

Jornal dos Economistas – *O que é o livro Raízes do Libertador, Bolivarianismo e Poder Popular na Venezuela?*

Nildo Ouriques – Este livro é parte do trabalho que estamos fazendo no Observatório Latino-Americano, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que integrou as Jornadas Bolivarianas, atividade semestral do Observatório. Nós convidamos alguns intelectuais da Venezuela, do Chile, México e alguns brasileiros, para fazerem uma reflexão do que está acontecendo na Venezuela. O livro é um conjunto de ensaios que analisa a questão social, da comunicação e a tentativa de golpe impulsionada pelos EUA e pela classe dominante local há cerca de dois anos. Fizemos uma análise da economia, da política, do que é o bolivarianismo. Neste sentido, vale a reflexão sobre quatro pontos que me parecem importante para nós, brasileiros. O primeiro, é que

estamos vivendo uma situação na América Latina completamente diferente daquela existente há quatro anos. Estamos em uma nova conjuntura latino-americana marcada pelo ascenso do movimento de massas, em todo o continente. Ele é, como todas as atividades do continente, desigual. Em alguns países, é mais radicalizado; em outros, é mais consistente em termos orgânicos. Noutros, avançou mais em termos ideológicos, está mais organizado em termos eleitorais, etc.

JE – *Como assim, desigual?*

Ouriques – É desigual como tudo na América Latina. Estou absolutamente convencido que a situação política na América Latina funciona como um pêndulo, de tal maneira que, quando o continente entra em um ritmo de mudanças, de transformações de bases, todo o continente entra nessa dinâmica, como nos anos



60. Depois, quando o continente avançou para uma forma de dominação, como as ditaduras, todos os países também foram nesta direção: uma dominação de classe aberta – a ditadura. Naqueles em que não existia essa ditadura, havia abertamente um terrorismo de Estado, como na América Central ou como na Colômbia. Depois, quando a América Latina entrou no diapasão das chamadas democratizações, controladas desde Washington, de cima para baixo, pelos interesses da classe dominante, todo o continente entrou nesse diapasão. Acho que esse pêndulo está funcionando agora. Estou absolutamente convencido que, em todo continente, começou um processo de ascenso da luta de massas e de radicalização política. Então, essa nova conjuntura está marcada por essa radicalização política, que se expressa certamente em termos eleitorais. É impensável a vitória de Lula, sem esse processo de radicalização política. Ou de Kirchner, ou,

ainda, o fim de um sistema de dominação como o do Uruguai, de quase dois séculos. Não só a vitória de Tabaré Vázquez, alguém de tradição socialista, mas a crise terminal de um sistema de dominação bastante eficaz, seria impossível de pensar se não estivéssemos num processo de radicalização política. Eu diria, com quase absoluta certeza que, no México, Lopez Obrador, do Partido da Revolução Democrática, prefeito da cidade do México, certamente vencerá as eleições no ano que vem. O que mostra que esse processo de radicalização política também tocou o México. Talvez, de toda a região latino-americana, a parte mais atrasada seja a América Central, onde são muito boas as possibilidades de os sandinistas voltarem ao governo pelo voto. Em El Salvador, o potencial eleitoral da esquerda também é muito bom. Na Guatemala, a esquerda, vinculada historicamente à Unidade Revolucionária Nacional Guatemalteca, a



O que temos de observar é que, na América Latina, o movimento de massas está em ascenso. Ele é um movimento que carrega atrás de si a experiência das insurgências revolucionárias dos anos 80

guerrilha guatemalteca, é um desastre, de maneira que é desigual o processo. Mas, a situação equatoriana é de um ascenso de massas extraordinário. O presidente Alejandro Toledo, no Peru, é um presidente com nível de popularidade de oito, 10%, não passa disso, completamente desmoralizado politicamente. A situação boliviana mostra a crise inaugurada com a renúncia de Sanches de Louzada, que agora está refugiado em Miami. Embora a classe dominante local e a embaixada dos EUA tenham conseguido colocar Carlos Mesa, e dar uma seqüência ao sistema de dominação, a situação é muito precária. E o movimento de massas, poderoso, muito forte, muito enraizado, com muita lucidez política, mostra que, no terreno eleitoral, esses governos são todos frutos dessa nova conjuntura.

JE – E o Brasil?

Ouriques – Chamo a atenção para isso: quem vê governo não vê tudo. Observem o Governo Lula que, na prática, é o terceiro mandato do FHC. Não é um governo de mudanças. O que temos de observar é que, na América Latina, o movimento de massas está em ascenso. Ele é um movimento que carrega atrás de si a experiência das insurgências revolucionárias dos anos 80, no caso da América Central, da Colômbia. Ele renasceu no Peru, onde foi submetido ao terrorismo de Estado de Alberto Fujimori. Ele é imensamente poderoso na Bolívia, no Equador. A habilidade de Kirchner não consegue desmo-

bilizar por completo as energias dos anos de 2000, 2001 e 2002, na Argentina. Esse movimento veio para ficar, mesmo no Brasil, que diria ser o país de mobilização mais atrasada em relação aos demais. O pêndulo latino-americano, aqui, parece que sempre manda a mensagem tardiamente. O neoliberalismo em relação aos demais países foi tardio aqui, como a saída dele também é tardia. Se nós imaginarmos que, em 1988, no México, isso começou com força e que, no Brasil, só começou em 1994, com o governo de FHC... Agora, estamos observando que em toda parte já há mostras não só de já estar superado, mas de debilidades estruturais, de incapacidade de recompor as forças. E aqui ainda exhibe certo encanto, queimando naturalmente a legitimidade do que foi o principal partido de esquerda no Brasil, o PT, e da sua principal liderança, que é Lula.

JE – Mas este “queimar de etapas” não é necessário para superar, aqui, também, o modelo?

Ouriques – O que registro é que temos uma nova conjuntura, completamente diferente, em que aquele conjunto de reformas preconizadas pelas agências internacionais (FMI, Bird, etc.) e, portanto, dirigidas de fora para dentro, se esgotou por completo. Ninguém acredita que um conjunto de problemas brasileiros possa ser resolvido a partir de um processo de privatizações. Ninguém acredita que a grande saída das economias latino-ame-

ricanas seja abrir para o investimento estrangeiro direto. Por que? Porque o investimento estrangeiro direto não vem. Os dados dos últimos dois, três anos, estão demonstrando que, para vários países, a principal fonte de aquisição de dólares são as remessas dos imigrantes latino-americanos, que vivem nos países centrais. Cito o México, que fez um processo de abertura, de integração ao Nafta, na esperança de alavancar o investimento estrangeiro direto. O que vimos foi exatamente o contrário: o investimento estrangeiro direto deixou de entrar. Por que deixou de entrar no México, em toda a América Latina? Porque os processos de privatizações terminaram. Observando o gráfico da quantidade de empresas privatizadas e do ciclo vigoroso de investimentos estrangeiros diretos vemos que eles coincidem. Quando as privatizações terminam, o investimento estrangeiro direto declina. Ficou muito claro que era só uma transferência patrimonial, não havia investimento novo.

JE – E o que sobrou?

Ouriques – A situação latino-americana piorou, porque esses investimentos tinham como função prioritária remeter lucros e dividendos para as matrizes. E o que acabou acontecendo, depois da primeira leva de investimentos, foi um debilitamento estrutural do balanço de pagamentos e requerimentos cada vez maiores de investimentos externos, que só podem ser obtidos com a

remuneração da taxa de juros, altíssima, e que nem assim consegue ser um elemento de atração de capitais. Eu falei das remessas e dou o exemplo do México, que talvez seja o mais contundente e cada vez mais o espelho no qual a burguesia brasileira quer se espelhar. No ano passado, de investimento estrangeiro, no México, foram US\$ 10 bilhões; e de remessas dos imigrantes foram US\$ 16,7 bilhões. A força de trabalho mexicana que vive nos EUA envia mais dólares que todas as empresas transnacionais que estão localizadas no México. Isso é válido para o Equador, El Salvador, Guatemala, Argentina, e é crescente no Brasil. Isso mostra o fracasso das economias latino-americanas em gerar empregos aqui dentro. É muito significativo que, até mesmo a Rede Globo, trate o tema (da imigração) na novela *América*, porque é um tema explosivo para toda a América Latina e se tornou um tema econômico. As imigrações sempre foram um momento estratégico e agora são mais ainda. Elas mostram exatamente, a nível social, que todas aquelas promessas neoliberais de crescimento de renda, de emprego, de competitividade, fracassaram a olhos vistos. Não é mais preciso o economista explicar.

JE – E a Venezuela, de Chávez, neste contexto?

Ouriques – Nesse sentido, a Venezuela é a fronteira mais avançada dessa nova conjuntura latino-americana. Não mencionei aqui a nova situação da sociedade cubana. Quem acompanha o país, antes da queda do muro de Berlim e depois, vai ver que, nos últimos quatro anos, a situação de Cuba é completamente diferente, porque tem um convênio energético com a Venezuela, que é muito importante. Há também importantíssimas ofensivas de

governos e de empresas transnacionais dos EUA, que rompem abertamente o bloqueio com Cuba. Por sua vez, vemos uma ofensiva do Irã, da China, da América Latina, que seria impensável numa conjuntura de 10 anos. Isso mostra que os laços dos EUA e a sua hegemonia na América Latina estão seriamente debilitados, ainda que ele continue sendo o país hegemônico mais importante, a economia que conduz o destino mundial. Os chineses não estariam fazendo alianças estratégicas na América Latina, se os EUA tivessem a força de 10 anos atrás. A nova conjuntura latino-americana é extraordinariamente favorável para a luta política, para a ousadia política. E a Venezuela não é mais do que essa fronteira avançada, que, no dia 15 de agosto do ano passado, conseguiu um triunfo histórico sobre a política de Washington e sobre a política da elite venezuelana. Um golpe que complica até a revolução porque, com a desmoralização da oposição venezuelana, começou a ocorrer um fenômeno onde todos se transformaram em bolivarianos. Até os neoliberais passaram a assumir a consigna de que dentro da revolução vale tudo e fora, nada. Um fenômeno que já era perceptível antes do 15 de agosto era falar com os economistas bolivarianos e observar que grande parte deles, na verdade, era neoliberal. Com muita habilidade, eles assumiram a posição pró-Chávez, sabendo que não terão chance fora da revolução. Portanto, para eles é necessário reorganizar o batalhão neoliberal dentro do bolivarianismo.

JE – *Explíca um pouco melhor?*

Ouriques – Falo que isso talvez tenha piorado porque, como disse o Presidente Chávez, recuperando Trotsky e também Simon Bolívar, a revolução caminha dependendo do látego da contra-

revolução. Simon Bolívar estabelecia na guerra da independência algo muito claro. Ele dizia: “aqui a guerra da independência avança quando o império espanhol se fortalece. Aí, mais as fileiras revolucionárias independentistas avançam”. E é a mesma coisa na Venezuela. Na medida em que o governo se fortalece, parece que a revolução se estanca. E quando o governo está ameaçado, a revolução avança. A história dos últimos seis, sete anos na Venezuela é essa síntese. Quando o governo não está ameaçado, como agora, os grandes processos de revolução parecem não se desenvolver. E quando o gover-



no está profundamente ameaçado, a revolução tem que avançar e ganhar novas posições para fortalecer o governo. É esse o processo que está avançando.

JE – *E a questão da terra em Venezuela?*

Ouriques – É compreensível observar o Abril Vermelho ou o Maio Vermelho. Uma vez que o governo cancela a reforma agrária, não restará outra coisa para o movimento social. Nisso, o Brasil caminha para trás e a Venezuela avança a passos largos, pois o governo local distribui suas terras, em projetos de cooperativas, e exige do latifúndio que comprove a origem de posse dessas terras. O presidente da Fedecámaras, principal federação dos capitalistas na Venezuela, apóia a reforma agrária porque a Vene-

zuela importa 80% de tudo que consome. Obviamente que essa revolução democrática bolivariana está fazendo com que o país passe a produzir o básico: têxtil, alimentos, etc. A resposta disso é uma safra que aparece imediatamente e que não implica em divisas, gastos de dólares, e ajuda não só a justiça social, como fortalece o bloco de camponeses e pequenos proprietários que se tornam uma força ativa, no interior do processo revolucionário. Fortalece uma aliança política, a mobilização social, dá uma resposta produtiva e ataca pela raiz a questão social. Esse é um dos pilares desses 10 grandes objetivos do Governo

Na medida em que o governo se fortalece, parece que a revolução se estanca. E quando o governo está ameaçado, a revolução avança

Chávez, nessa nova conjuntura latino-americana. Desses 10 pontos, mencionarei dois ou três.

JE – *Quais?*

Ouriques – O que chamou mais a minha atenção é o desenvolvimento de uma nova estratégia eleitoral. O Movimento Quinta República, partido que sustenta o governo do Presidente Chávez, acabou com as indicações feitas pelo presidente. A consigna fundamental dentro das forças que apóiam o governo é a revolução da revolução. Por exemplo, saiu o candidato dos bolivarianos nos principais estados da Federação. Como não tinha processo interno, havia um acordo para que Chávez indicasse o candidato a governador, etc. Depois da vitória de Chávez, cerca de 21 estados ficaram nas mãos dos bolivarianos e o novo

presidente decretou eleições de base em todos os partidos para a escolha de seus dirigentes. Essa nova estratégia eleitoral é muito importante. O segundo ponto é a construção de um novo modelo produtivo. Ele começa com a reforma agrária, avança com o cooperativismo, implica na aquisição e na ocupação das empresas que quebraram nesse período e são entregues aos trabalhadores. O passo mais importante dessa estratégia é que as grandes empresas estatais, como a Petróleo da Venezuela (PDVSA), estão elaborando conselhos paritários entre governo e trabalhadores no setor de minas, de energia e em vários outros, o que estão chamando de gestão operária das empresas estatais. É gestão dos trabalhadores, que administram de forma paritária essas empresas. Dois pontos são importantes nesse novo modelo: o estabelecimento de uma nova estratégia militar nacional, que é o aprofundamento da ideologia bolivariana nas três forças; e um grande conselho político dessas forças. Encontros mensais com o Presidente da República para discutir a política do mundo e da América Latina são muito importantes para debater essa nova realidade e os níveis de agressividade dos EUA para com o mundo e para com a Venezuela, em particular. Em entrevista a um canal de televisão de Miami, o segundo no Departamento de Estado dos EUA não descartou, abertamente, que uma das alternativas no horizonte da política exterior estadunidense é a do magnicídio, o assassinato de Hugo Chávez. Eu diria que hoje é a única possibilidade concreta de bloquear o processo de transformação que está posto. Não há base social para a direita atuar, não há base para uma intervenção estrangeira porque a ofensiva dos EUA agora se depara com um governo que tem apoio popular e continental. ■

SAÚDE Carlos Octávio Ocké-Reis*

Como regular os planos de saúde?

Como regular a ação dos Planos de Saúde, de modo a que prestem um atendimento de qualidade e, ao mesmo tempo, sejam realmente complementares e não substitutos do SUS? É o que busca formular o artigo, resumo de um trabalho que recebeu menção honrosa no Prêmio Economia da Saúde, de 2005

Na década de 1990, em que pese uma correlação de forças favorável à desregulação dos monopólios da União e à privatização das empresas estatais, o Estado sentiu, por razões políticas de legitimidade, a necessidade de regular o mercado de planos de saúde. No âmbito das políticas sociais, em se tratando da intermediação do financiamento de serviços privados de saúde, essa medida foi inédita: ao ser sensível à contestação “dos que têm voz e voto”, o governo Federal apoiou a criação da Lei 9.656, que regulamentou o setor em junho de 1998.

No entanto, isso não foi suficiente para evitar os sucessivos conflitos no campo da ação regulatória, tampouco capaz de atenuar a crise econômica dos planos. Destaca-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que não reconheceu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), enquanto instância responsável pela regulação dos



contratos estabelecidos antes da Lei.

Diante desse marco regulatório ambíguo, é preciso definir qual é o papel e abrangência dos planos de saúde, no contexto do Sistema Único de Saúde (SUS).

Concentração de mercado

Nos intriga haver uma expectativa de que os oligopólios privados funcionem como saneadores da crise econômica dos planos, revelando um estranho *laissez-faire* regulatório. Pior: quando a ANS uniformiza as regras de funcionamento do mercado, fiscaliza as irregularidades econômico-financeiras e elimina as operadoras fraudulentas, paradoxalmente, isso acaba favorecendo uma concentração em favor dos oligopólios, indo de encontro aos preceitos normativos da Agência em defesa do consumidor, da concorrência regulada e do interesse público.

Mas essa concentração prejudicaria o cumprimento de tais preceitos normativos? Segundo dados da agência reguladora, apenas 12 operadoras dominam mais de 30% do mercado e tudo indica que essa foi uma das principais causas do crescimento dos prêmios. Com um faturamento de R\$ 24 bilhões, em 2003, os planos de saúde subiram quase quatro vezes a mais do que a inflação geral e o reajuste das mensalidades foi quase o dobro da inflação do próprio setor saúde, entre julho de 94 a dezembro de 2003, conforme a tabela a seguir.

**Município de São Paulo:
taxa de inflação acumulada
Geral, Saúde e Planos de Saúde
Julho/1994 a Dezembro/2003**

Custo de Vida	Taxa	Índice	Índice
Geral	171,71	1	-
Saúde	344,46	2,01	1
Planos de saúde	679,74	3,96	1,97

Fonte: Índice de Custo de Vida – ICV / DIEESE.

Desafio: reformar o mercado

Além do crescimento dos preços e da concentração do mercado, à primeira vista há um viés tecnocrático presidindo a cultura organizacional da ANS, expressa, *verbi gratia*, tanto em ações de fiscalização e saneamento pragmáticas, quanto em um Programa de Migração e Adaptação dos Contratos (Piac) descolado da problemática do SUS, e de efeitos duvidosos para os consumidores.

Uma alternativa para minimizar tal viés seria criar braços de apoio às atividades regulatórias da ANS, para relativizar o poder das grandes operadoras.

De um lado, deve-se propor a reformulação do modelo regulatório, onde a regulação dos planos – orientada pelo interesse público – fosse reforçada pelo regime de concessão dos serviços públicos. Parece necessário enxergar essa atividade como sendo de exclusividade



O pólo da cidadania só tem chances de prevalecer ao mercado e no mercado, caso a publicização dos planos de saúde significar torná-los efetivamente suplementares e não “substitutos” ao SUS



do Estado, mas para isso é necessário modificar os artigos 199, da Constituição Federal, e 21, da Lei 8.080, alterando as normas que determinam que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

De outro, devem ser criados *benchmarks* na qualidade de parceiros da ANS, que funcionem como um farol regulador para redução de preços, ampliação da cobertura, melhoria da qualidade da atenção médica, adoção de arranjos organizacionais solidários e cumprimento de metas clínicas e epidemiológicas, definidas pelo Ministério da Saúde (MS).

Criticamos, assim, a proposta “anônima” que defende o fortalecimento dos oligopólios e dos seus lucros extraordinários, como única solução possível para estabilizar o marco regulatório no setor. No bojo da restrição fiscal, acaba-se obscurecendo o papel central do Estado como financiador e organizador do sistema de saúde brasileiro.

Os Benchmarks

Da ótica do sistema de saúde, dados os níveis de pobreza e desigualdade no Brasil – que pressionam o orçamento federal – a criação de *benchmarks* tem como pressuposto básico apoiar a Seguridade Social e coibir o subsistema privado propenso a excluir, especialmente, os crônicos e os idosos.

• Criação de ranking para avaliar o desempenho e a responsabilidade social das operadoras

Identificar clusters no mercado, segundo indicadores econômico-financeiros, a rede hospitalar credenciada, o desempenho médico-assistencial, o número de usuários e a localidade geográfica. Ao avaliar a *performance*, a ANS indicaria aquelas que mais se aproximaram da *best practice* estipulada pela Agência, posicionando-as em um ranking, que funcionaria como um suporte acessório das ações regulatórias.

• Seleção de empresas ou modalidades de pré-pagamento

Considerando a necessidade de se estimular um papel mais pró-ativo dos empregadores – pú-

blicos e privados – na gestão da saúde privada, destacam-se, ao nosso ver, os planos de autogestão, em particular os típicos sistemas mutualistas de financiamento e administração, devido ao caráter não-lucrativo, à presença de subsídios cruzados, entre os diferentes grupos de risco e de renda, e aos baixos custos de comercialização e intermediação.

• Instituição de novas estruturas organizacionais

1) montar um Fundo de Solidariedade, no âmbito de um programa de ajustamento de riscos dos contratos individuais das operadoras de planos de saúde.

2) criar *sponsors*, ativos agentes coletivos do lado da demanda, para intermediar a contratação das operadoras de planos de saúde, procurando, entre outros, aumentar o poder de barganha dos consumidores, evitar a seleção de risco e padronizar a cobertura. Tais agentes poderiam estar representados por uma instância oriunda da própria Agência ou do Ministério da Saúde. Se quisermos adotar um via mais corporativa, essa representação poderia se dar mediante os sindicatos patronais e pelas centrais sindicais. Em relação às pequenas e médias operadoras – cuja clientela em boa parte são trabalhadores informais ou oriundos de microempresas – poder-se-ia pensar na atuação no Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

3) constituir um plano de saúde *cogestionário* entre servidores públicos e governo federal, contando com a participação das instituições públicas. Dado o seu poder oligopsônico, o *benchmark* estaria, agora, encarnado no próprio Estado. Além da sua aderência às políticas de saúde, o êxito desse plano criaria condições favoráveis para se conjecturar a possibilidade de se arquitetar um plano de saúde do Estado, de viés bismarkiano, voltado à cobertura dos servidores públicos federais.

O Programa de Qualificação da Saúde Suplementar criado, recentemente, pela ANS com o objetivo de avaliar a qualidade dos planos de saúde, parece uma iniciativa inovadora e complementar a essa proposta apresen-

tada acima. Com mérito, o seu fundamento sanitário resgata os ensinamentos do sanitarista italiano Giovanni Berlinguer e sua implementação pode reforçar a percepção da necessidade de se operar uma reforma institucional no mercado – que prima pelo lucro e pela radicalização da seleção de riscos –, em um país de renda baixa e concentrada.

Saúde: direito social

Sem valores, normas e práticas que reconheçam a necessidade da aplicação específica do “direito de acesso à saúde” no âmbito do mercado, a regulação tende a se reificar em uma espécie de polícia securitária. O caráter meritório da assistência à saúde precisa, então, ser introjetado nas ações da Agência, a partir da criação dos *benchmarks* – induzindo o mercado a estabelecer uma sinergia com os princípios que regem o sistema público de saúde.

Diminuiria-se, assim, o temor de que os oligopólios, uma vez fortalecidos, venham a contaminar o SUS, sem qualquer tipo de cooperação. Contudo, resta saber em que medida o Estado detém condições para subordinar os oligopólios às diretrizes das políticas de saúde, e quais seriam os segmentos do mercado que aceitariam mais facilmente internalizar esse tipo de função, sem trocadilhos, vital.

Em se tratando de um direito social consagrado na Constituição de 1988, na prática, o pólo da cidadania só tem chances de prevalecer ao mercado e no mercado, caso a publicização dos planos de saúde significar torná-los efetivamente suplementares e não “substitutos” ao SUS. Por isso, além da defesa da reforma institucional do mercado, cabe expandir e alocar de forma mais eficiente os recursos destinados ao SUS vis-à-vis as necessidades de saúde da população – se possível – como uma caricatura de políticas nekeynesianas, produzindo, simultaneamente, uma política de saúde eficaz, que gere emprego, renda e produto. ■

* Economista do Ipea, doutor em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da UERJ

É FÁCIL DECORAR. É FÁCIL REFORMAR.

O Banrisul financia para você.



* Crédito sujeito a aprovação.

Financiamento Construção & Decoração

Para construir, reformar ou decorar sua casa ou escritório, conte com o Banrisul. Faça um orçamento em qualquer estabelecimento comercial, apresente-o em sua agência e o Banrisul financia* com prazo alongado e parcelas fixas, incluindo as despesas com a mão-de-obra. Dessa forma, o lojista recebe à vista e você pode negociar um desconto.

www.banrisul.com.br
banrisul
BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A.

 Governo do
Rio Grande do Sul
ESTADO QUE TRABALHA UNIDO

A saúde do Rio de Janeiro na UTI

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 196 da Constituição Federal

Com o intuito de auxiliarmos os leitores na compreensão sobre a forte crise que passa a saúde no Rio de Janeiro, apresentaremos alguns números oficiais dos orçamentos estadual e municipal. Cabe ressaltar a dificuldade em se obter os dados referentes aos gastos com saúde que considerassem uma mesma metodologia e continuidade, sobretudo os estaduais.

Superamos essa barreira, criando uma base de dados própria que mantivesse um mesmo padrão para todos os anos. Para tanto, utilizamos os preceitos da

Emenda Constitucional nº 29. Tal dispositivo determinou que Estados e Municípios aumentassem os gastos com ações e serviços públicos de saúde, progressivamente, até alcançarem o percentual de 12% e 15%, respectivamente, das suas Receitas Líquidas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais.

Destacamos, portanto, que os gastos com recursos próprios em saúde seriam aumentados, independentemente da vontade dos governantes nas duas esferas de governos, no período focado, de 2001 a 2004.

Para diminuirmos as distorções da compreensão entre dados de diferentes exercícios corrigimos os valores pelo IPCA ponderado médio.

A saúde no estado

Os gastos com saúde do Governo do Estado do Rio de Janeiro, em termos reais, dobraram de 2001 a 2004, passando de R\$ 813,5 milhões para R\$ 1,609 bilhão. Este incremento significou um avanço da participação dos gastos com saúde no total da despesa orçamentária, elevando-a de 3,3% para os atuais 5,7%.

As despesas com saúde executadas com recursos próprios aumentaram 75%, de 2001 a 2004, alcançando R\$ 1,174 bilhão, em 2004. Já os gastos com recursos do SUS cresceram mais de 200%, partindo de cerca de R\$ 126,4 milhões para R\$ 430,7 milhões. Esta evolução levou a uma queda da participação das despesas com recursos próprios no total de gastos com saúde de 82% para 73%, ao mesmo tempo em que a parcela dos dispêndios com recursos do SUS cresceu de 16% para 27%. Já as receitas que compõem a base de cálculo da emenda foram incrementadas em 24%.

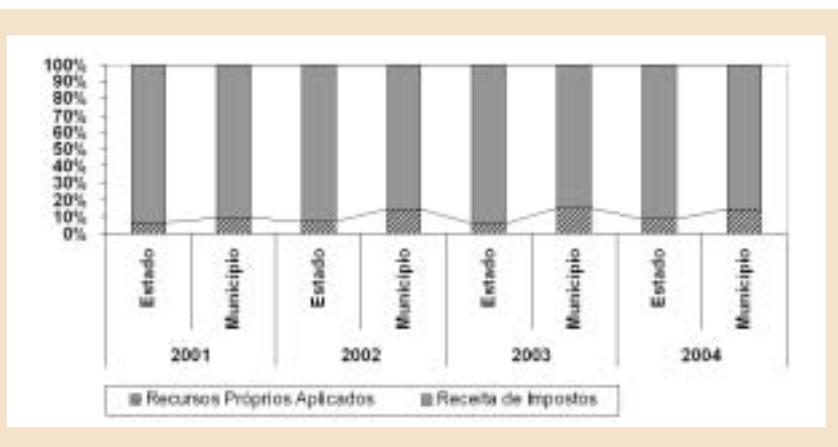
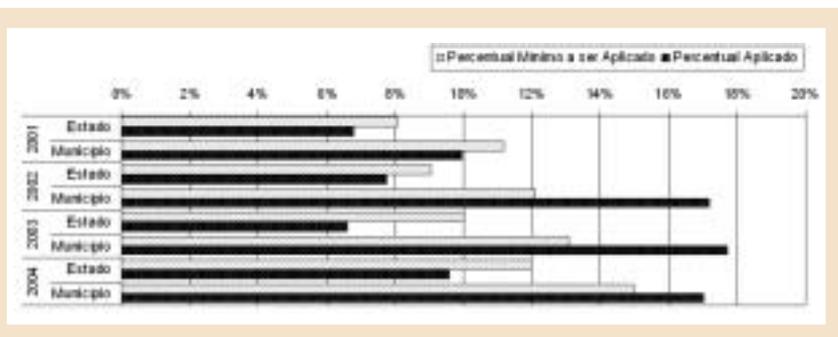
Conforme ressaltamos no início, tais números não estão de acordo com o entendimento dado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Lembramos que, em 2002, o Estado não atingiu o patamar estabelecido pela Emenda 29 e recebeu parecer contrário do TCE as Contas de Gestão. Em seu parecer, o TCE retira do total de gastos com saúde despesas referentes ao Restaurante Popular e ao Cheque Cidadão, por considerar

que as atividades-fim não abrangiam ações e serviços públicos de saúde. Contudo, em 2003, as leis estaduais 4167 e 4179 permitiram que despesas como as acima citadas, dentre outras semelhantes, fossem consideradas no cálculo do percentual e, conseqüentemente, receberam parecer favorável. Em nossa análise retiramos essas despesas assistencialistas, a fim de manter um mesmo padrão para elaboração de base de dados, inclusive, para 2004, ainda sem parecer do TCE.

A saúde no município

Salta aos olhos, na análise municipal, o crescimento das despesas com saúde (22,11%) proporcionado pela elevação do dispêndio com recursos próprios (84,27%). Tal desempenho, quando confrontado com a evolução das receitas de impostos consideradas (7,75%), nos leva a supor que a saúde foi, no período 2001-2004, tratada como prioridade pelas autoridades municipais. Seja pela priorização de recursos próprios, seja pela redução das verbas do SUS. A despeito de que a maior parte (53,7%) do acumulado nos quatro exercícios tenha sido financiada com recursos do SUS.

Entretanto, outros fatores preteritos e presentes nos auxiliam a entender o porquê da atual crise na saúde. O primeiro é o estilo “César Maia” de governar: “primeiro poupa, depois gasta”. Tal procedimento acarreta em efeitos devastadores, no médio e longo prazos, em áreas essenciais como saúde e educação. Os números do exercício de 2001 demonstram que as despesas orçamentárias totais executadas atingiram 76,7% das previstas.



Já a arrecadação chegou a 93,9% das receitas estimadas, gerando um superávit orçamentário de quase R\$ 1 bilhão, em valores daquele ano. Um reflexo da “economia” orçamentária foi sentido na saúde, com um percentual abaixo do mínimo determinado pela Emenda 29, cerca de R\$ 51 milhões a menos.

Fizemos o acompanhamento da execução orçamentária, em 11 de abril do corrente, das quatro unidades hospitalares da União sob administração municipal e de dois hospitais municipais que sofreram intervenção federal. De forma coerente com o discurso do prefeito, as unidades federais municipalizadas tiveram as suas dotações praticamente “zeradas”, revelando a sua “devolução”. Já os hospitais municipais, mesmo durante a intervenção, tiveram suas dotações acrescidas em aproximadamente 150 % e 170 %, respectivamente. Não temos a informação se os acréscimos registrados são decorrentes de ação judicial.

Os recursos cancelados foram destinados para o Programa de Trabalho Desenvolvimento de Ações em Saúde, que tem como objetivo “atender crianças pelo programa *Dente Escola*, continuar o programa *Remédio em Casa*, fornecer suplementos alimentares, órteses e próteses, realizar testes sorológicos e outras ações necessárias à manutenção da rede de

	2001		2002		2003		2004	
	Estado	Município	Estado	Município	Estado	Município	Estado	Município
Recursos Próprios Aplicados	671.038	423.103	828.342	673.283	736.890	747.157	1.174.538	779.646
Recursos do SUS	126.419	816.590	252.635	779.263	390.646	725.027	430.697	722.135
Demais Recursos Vinculados	16.004		16.780		10.007		3.901	12.019
Total aplicado	813.461	1.239.693	1.097.757	1.452.546	1.137.542	1.472.184	1.609.137	1.513.800
Receita de Impostos	9.866.882	4.243.760	10.665.910	3.913.097	11.176.747	4.216.663	12.255.401	4.572.817
Percentual Mínimo a ser Aplicado	8,08%	11,17%	9,06%	12,12%	10,04%	13,07%	12,00%	15,00%
Percentual Aplicado	6,80%	9,97%	7,77%	17,21%	6,59%	17,72%	9,58%	17,05%

Fonte de dados estaduais: Relatório de Contas de Gestão TCE dos exercícios de 2001 a 2003; SIAFEM dos exercícios de 2001 a 2004; www.datasus.gov.br, www.ipeadata.gov.br

Fonte de dados municipais: Prestação de Contas dos exercícios de 2001 a 2004, Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde – SIOPS e Fincon de 11 de abril de 2005.

saúde”. Considerando esse primeiro trimestre, os resultados da execução deste programa demonstram um andamento dentro do esperado, visto que o empenho representa 45% da dotação atual, e o executado representa 18%.

Improbidade administrativa

Um outro fator relevante é o destino dos recursos aplicados. O Tribunal de Contas do Município (TCM) constatou, em inspeção na área, que a “ineficiência da rede básica sobrecarrega a demanda de atendimento de emergência”. É senso comum que o gasto com o paciente da emergência é muito mais caro que o ambulatorial.

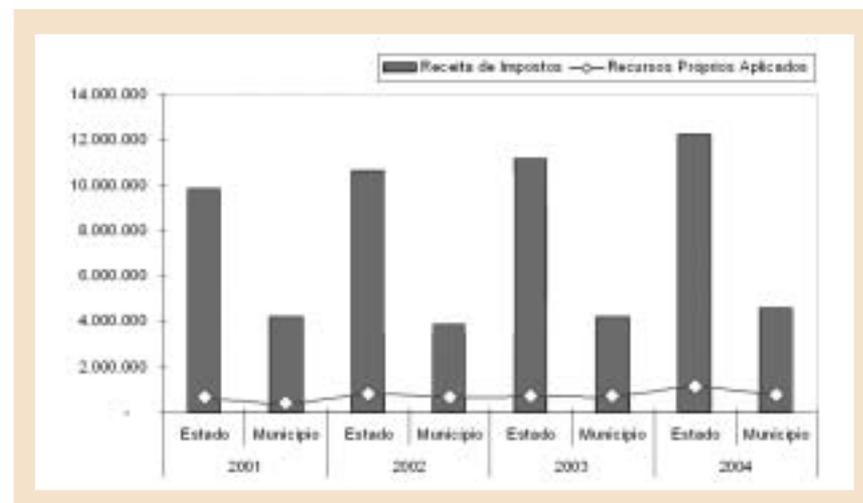
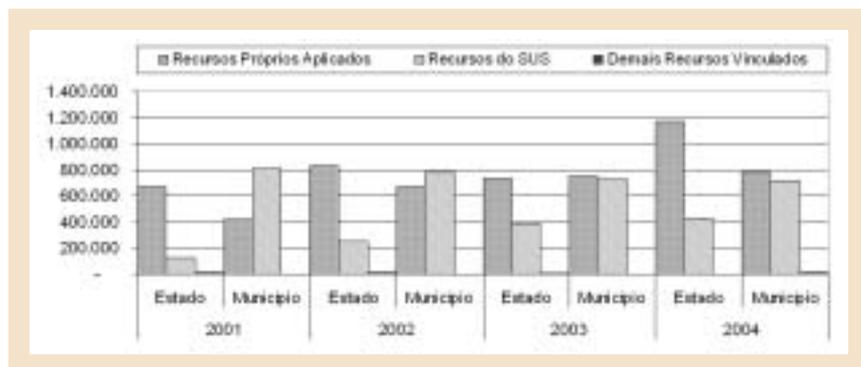
Cabe destacar ainda que o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual estão movendo Ação Civil Pública contra o prefeito e seu secretário de

saúde, por improbidade administrativa. Na longa fundamentação encontramos diversos aspectos, e destacamos dois de natureza financeira: o descumprimento de programas acertados com o governo Federal acarretou em uma perda de cerca de R\$ 30 milhões não repassados pelo Ministério da Saúde; e, irregularidades no processamento de compras detectadas pelo TCM geraram um gasto a mais de R\$ 1,7 milhão, em 2002.

Preocupa-nos sobremaneira o exercício de 2005, dada a vocação do prefeito em buscar saldos financeiros elevados, através da contenção das despesas no primeiro exercício de gestão, para servir de alavancagem nas receitas de aplicações financeiras, con-

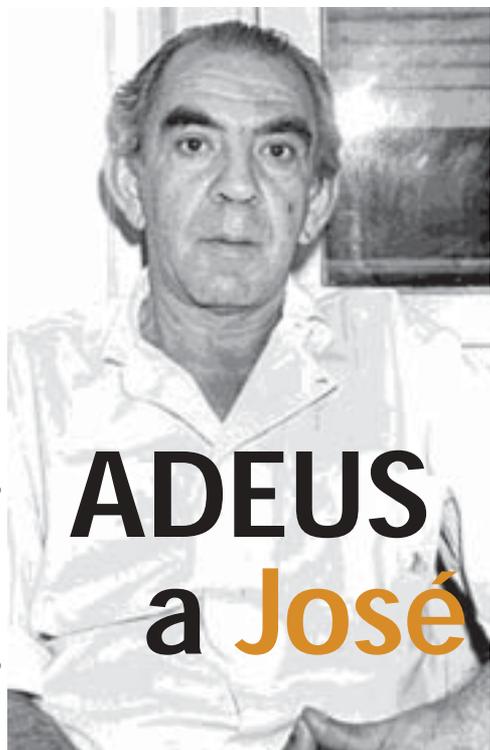
forme vistos em 1993 e 2001. Assim como a insistência do Executivo estadual em considerar gastos de natureza assistencialista como aplicação em saúde.

O Supremo Tribunal Federal determinou a retomada, pela administração municipal, das duas unidades municipais sob intervenção (os hospitais Souza Aguiar e Miguel Couto). Aplaudimos e concordamos com o STF em preservar a autonomia municipal, ao mesmo tempo em que lamentamos o enfraquecimento do princípio do Sistema Único de Saúde, cuja consequência é sempre sentida pelos cidadãos que dele necessitam, pois não é comum a utilização da rede pública pelas autoridades que a administram. ■



As matérias desta página são de responsabilidade da equipe técnica do Corecon-RJ, de apoio ao Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro. Coordenação Executiva: Conselheira Ruth Espínola Soriano de Mello, Supervisão Técnica: economista Luiz Mario Behnken. Estagiários: Thiago Marques, Ana Malburg e Júlia Martins. Colaboração dos pesquisadores em finanças públicas: Paula Mota e Renato Elman.

Correio eletrônico: fporj@bol.com.br - Portal: www.corecon-rj.org.br - www.fporj.blogger.com.br



ADEUS a José Clemente

O economista José Clemente de Oliveira não está mais entre nós. Ex-presidente do Corecon-RJ, ex-conselheiro e ex-diretor do BNDES, nos anos 80, ele faleceu no último dia 27 de março, aos 68 anos. Defensor do desenvolvimento nacional e do papel do BNDES enquanto instituição de fomento a este desenvolvimento, José Clemente teve também participação ativa na elaboração das concepções que vieram dar suporte à implantação das indústria petroquímica no país.

Formado pela UERJ, em 1960, José Clemente teve o seu primeiro registro do Conselho como economista em janeiro de 1961. Um ano depois, recebia o registro

definitivo, com o número 1481. Em entrevista ao boletim *Vínculo*, editado pela Associação de Funcionários do BNDES, ele defendeu o papel do banco como instrumento de transformação estrutural do país.

“Sem uma instituição como o BNDES, essas transformações se dão num prazo muito longo, porque isto depende muito de organizar interesses. E esse é um dos papéis do Banco. Os mecanismos disponíveis no mercado não são compatíveis com mudanças estruturais que requerem custos relativamente baixos, prazos longos de financiamento e modalidades variadas de apoio financeiro. O mercado não resolve essa questão e isso está definitivamente comprovado. Especialmente num país como o Brasil, com diferenças fantásticas entre regiões e classes de renda. Essas diferenças são tão brutais, os estrangulamentos de tal ordem que o mercado não consegue ajustar isso. Daí porque uma política liberal que leve essa questão para ser resolvida pelo mercado tende ao fracasso. Isso não significa dizer que o Estado brasileiro não precisa se modernizar. Precisa, sim. Mas isso é diferente de dizer que o Brasil não precisa do Estado”.

Ficam aqui registrados a saudade e o reconhecimento do trabalho e da contribuição de José Clemente ao nosso país. ■

CURSOS DO CORECON/RJ

PROGRAMAÇÃO DE CURSOS PARA 2005

CURSO DE MATEMÁTICA FINANCEIRA: TÓPICOS AVANÇADOS

Professora Sílvia dos Reis Alcântara Duarte (IBMEC) – De 16 de agosto a 8 de outubro de 2005 – **INSCREVA-SE JÁ!**

Este curso se destina a alunos de graduação e pós-graduação, profissionais que atuam na área financeira e a todos aqueles que pretendem revisar ou aprimorar os conceitos e as aplicações práticas da Matemática Financeira.

O objetivo do curso é apresentar aplicações da Matemática Financeira a casos reais envolvendo alguns produtos financeiros do mercado brasileiro. Como ferramenta, será utilizada a calculadora financeira HP-12C ou similar.

Assuntos como desconto de títulos, taxas pré-fixadas e pós-fixadas, taxas de juros variáveis, tributação nas operações financeiras, avaliação dos financiamentos em operações comerciais, operações com títulos de renda fixa, sistemas de amortização serão abordados nesse curso de 24 horas-aula.

É desejável algum conhecimento anterior de matemática financeira para um melhor aproveitamento do curso.

OUTROS CURSOS COM INSCRIÇÕES ABERTAS

Economia e Meio ambiente 12 horas-aula – Professora Cláudia Lúcia Bisaggio Soares (UFSC) – Aulas de segunda a quinta-feira, de 18h45 às 21h30, de 27 a 30 de junho – Para Economistas e estudantes de economia: **R\$120,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$150,00**

Regimes Monetários: teoria do Real – Professor André de Melo Modenesi (UFRJ – IBMEC) – Aulas às segundas-feiras, de 18h45 às 21h30, de 4 a 25 de julho – Para Economistas e estudantes de Economia: **R\$85,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$110,00**

Regimes Monetários: a experiência do Real – Professor André de Melo Modenesi (UFRJ – IBMEC) – Aulas às segundas-feiras, de 18h45 às 21h30, de 8 a 29 de agosto – Para Economistas e estudantes de Economia: **R\$85,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$110,00**

Introdução à crítica da economia política: o pensamento de Karl Marx – Professores Pablo Bielschowsky e Rodrigo Castelo Branco (UFRJ) – Aulas às quintas-feiras, de 18h45 às 21h30, de 4 de agosto a 22 de setembro – Para Economistas e estudantes de Economia **R\$90,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$110,00**

Tomada de Decisão em Projetos – Professor Eduardo Rodrigues Fortes (UCAM) – Aulas aos sábados, de 9h30 às 12h20, de 6 de agosto a 8 de outubro – Para Economistas e estudantes de Economia **R\$170,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$210,00**

O Pensamento Econômico de Keynes – Professores João Sicsú, Jennifer Herman, Luiz Fernando de Paula, André Modenesi e outros – Aulas às segundas-feiras, de 18h45 às 20h30, de 5 de setembro a 24 de outubro – Para Economistas e estudantes de Economia **R\$130,00** – Para profissionais não registrados ou de outra área: **R\$155,00**

Adicione o endereço <http://www.economistas.org.br> em seus Favoritos. Fique atento, pois estamos programando novos cursos.

Viste a página para obter os conteúdos programáticos e fazer inscrições