

O relato de Sicsú sobre a recepção do pensamento keynesiano no Brasil e sua repercussão na economia da saúde: um recorte sobre o artigo 'Financiamento do setor de saúde: proposta para a transição democrática' de Hésio Cordeiro

Sicsú's report on the reception of Keynesian thought in Brazil and its impact on the health economy: an excerpt on the article 'Financing of the health sector: proposal for the democratic transition' by Hésio Cordeiro

Informe de Sicsú sobre la recepción del pensamiento keynesiano en Brasil y su impacto en la economía de la salud: un extracto del artículo 'Financiamiento del sector salud: propuesta para la transición democrática' de Hésio Cordeiro.

Resumo

Analisou-se a recepção do pensamento keynesiano no Brasil à luz do relato de Sicsú no texto 'Como Keynes e suas ideias chegaram ao Brasil', e como este pensamento econômico influenciou a saúde, por meio da análise do artigo de Hésio Cordeiro intitulado 'Financiamento do setor saúde: proposta para a transição democrática'. Assim, este artigo foi estruturado em quatro partes. Inicialmente, fizemos um resgate biográfico intelectual e político-institucional dos autores João Sicsú e Hésio Cordeiro. A segunda parte apresenta os argumentos que Sicsú desenvolve ao entendimento da ampla aceitação das ideias de Keynes no Brasil. A terceira parte busca explorar a hipótese de Sicsú, por meio da análise da obra de Cordeiro, buscando ali elementos que a identifiquem ao pensamento keynesiano. Por fim, as considerações finais ressaltam a influência de Keynes nas ideias de Cordeiro e na construção do que viria a ser o Sistema Único de Saúde no Brasil.

Palavras-chave: Financiamento dos Sistemas de Saúde, Economia e Organizações de Saúde, Política de Saúde, Pesquisa em Sistemas de Saúde Pública.

Abstract

The reception of Keynesian thought in Brazil was analyzed in the light of Sicsú's account in the text 'How Keynes and his ideas arrived in Brazil', and how this economic thought influenced health, through the analysis of Hésio Cordeiro's work entitled 'Financing of the health sector: proposal for the democratic transition'. Thus, this article was structured in four parts. Initially, we made an intellectual and political-institutional biographical rescue of the authors João Sicsú and Hésio Cordeiro. The second part presents the arguments that Sicsú develops to understand the wide acceptance of Keynes's ideas in Brazil. The third part seeks to explore Sicsú's hypothesis, through the analysis of Cordeiro's work, looking for elements that identify it with Keynesian thought. Finally, the final considerations highlight Keynes' influence on Cordeiro's ideas and on the construction of what it would become the Unified Health System in Brazil.

Keywords: Financing of Health Systems, Economics and Health Organizations, Health Policy, Research in Public Health Systems.

Resumen

Se analizó la recepción del pensamiento keynesiano en Brasil a la luz del relato de Sicsú en el texto 'Cómo llegó Keynes y sus ideas a Brasil', y cómo este pensamiento influyó en la salud, a través del análisis del artículo de Hésio Cordeiro titulado 'Financiamento de la salud sector: propuesta para la transición democrática'. Así, este artículo se estructuró en cuatro partes. Inicialmente, hicimos un rescate biográfico intelectual y político-institucional de los autores João Sicsú y Hésio Cordeiro. La segunda presenta los argumentos que Sicsú desarrolla para comprender la amplia aceptación de las ideas de Keynes en Brasil. La tercera busca explorar la hipótesis de Sicsú, a través del análisis de la obra de Cordeiro, buscando elementos que la identifiquen con el pensamiento keynesiano. Por ende se destaca la influencia de Keynes en las ideas de Cordeiro y en la construcción de lo que sería el SUS en Brasil.

Palabras clave: Financiamiento de los Sistemas de Salud, Economía y Organizaciones de la Salud, Política de Salud, Investigación en Sistemas Públicos de Salud.

Introdução

Para se entender o pensamento econômico em saúde, Alves e colaboradores¹ defendem ser primordial aproximarmos a priori do pensamento econômico. Conforme os mesmos autores, após os clássicos da economia política, surgiram três linhas do pensamento econômico, sendo duas consideradas heterodoxas e uma ortodoxa.¹ Alves e colaboradores¹ esclarecem:

Dentre os paradigmas dos economistas heterodoxos é marcante a perspectiva da análise histórica, da conformação de classe e, sobretudo, da perspectiva socialista (seja esta científica ou não) e a teoria valor-trabalho como pedra angular do arcabouço categorial-analítico. Por sua vez, os ortodoxos tecem suas análises a partir da compreensão a-histórica da esfera econômica, o que acarreta na naturalização da sociabilidade capitalista, e, no caso dos neoclássicos, se ancoram na teoria valor-utilidade; já os keynesianos abandonam a perspectiva da necessidade de uma teoria do valor para explicar a dinâmica dos preços das mercadorias.¹⁽²⁾

Esta divisão não é um consenso entre pesquisadores da área da economia. Neste sentido, Alves e colaboradores¹ pontuam que:

...esta linha divisória não está tão clara, sobretudo no caso específico da escola de pensamento keynesiano. Apesar de adotar alguns expedientes da ortodoxia (recusa da teoria do valor-trabalho e na naturalização das relações sociais) é uma subtendência que se coloca em oposição aos pressupostos neoclássicos e desenvolve uma macroeconomia particular, e que na periferia do capitalismo apresenta uma forte perspectiva desenvolvimentista.¹⁽²⁾

Esta discussão é exemplificada na obra de Silva e Misailidis.² Estes autores, ao apontarem os principais pensadores da vertente ortodoxa, destacam

os autores clássicos liberais (Smith, Ricardo, Malthus, James Mill, McCulloch, Senir e John Stuart Mill e, a partir de 1960, Muth, Phelps e Friedman). Já em relação à vertente heterodoxa, Silva e Misailidis² destacam que esta vertente:

...possui originariamente influência das escolas marxistas, **keynesiana**, pós-keynesiana, dentre outras, e compreende autores como Karl Marx, John Maynard Keynes, dentre outros. ²⁽²⁹⁰⁾ [Grifo nosso]

Na área da saúde, a chegada dos pensamentos econômicos se deu devido ao avanço do capitalismo, trazendo consigo seus conflitos. Entretanto, conforme Carnut e colaboradores:³

Muitas vezes, ao longo do pensamento econômico na trajetória histórica da acumulação do capital, a questão da saúde não é tratada diretamente, mas pode ser interpretada à luz dos argumentos expostos pela diversidade do pensamento econômico.³⁽¹⁾

Sendo assim, o presente ensaio irá aprofundar-se em uma vertente do pensamento econômico, o keynesianismo, sua origem e características, bem como sua chegada ao Brasil e sua recepção na saúde pública.

John Maynard Keynes foi um economista britânico, professor, jornalista e precursor de importantes teorias econômicas no início do século XX. É considerado o precursor da macroeconomia. Nascido em Cambridge, na Inglaterra, Keynes graduou-se em Matemática em 1905 e, em seguida, seguiu para a Índia a fim de realizar serviços administrativos britânicos. Em 1913, publicou seu primeiro livro sobre economia '*Indian Currency and Finance*'.⁴

Keynes tornou-se professor de economia no King's College de Cambridge e editor no *Economic Journal*. Em seguida, foi designado para trabalhar no Tesouro Britânico para preparar a delegação que seria enviada para negociar o Tratado de Versalhes, após a derrota da Alemanha na Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Crítico, Keynes não concordou com as condições impostas, afastou-se do cargo e publicou, em 1919, '*As Consequências Econômicas da Paz*', argumentando sobre as condições propostas e a provável ruína econômica que estavam designando à Alemanha.⁴

Mais tarde, em resposta à quebra da Bolsa de Nova Iorque, também conhecida como Grande Depressão ou Crise de 29, o economista publicou sua

obra mais decisiva 'Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda', sendo então o marco para o início da Teoria Keynesiana.⁴ Essa teoria foi criada com a proposta de ser uma opção contrária ao liberalismo e ao livre mercado, onde este último defende que a economia deve se recuperar sozinha em um período de crise, da forma clássica, sem nenhum tipo de intervenção.⁵

A Teoria Keynesiana defende a plena ação do Estado nas políticas econômicas de um país a fim de atingir o equilíbrio econômico e o pleno emprego.⁵ Assim, o Estado torna-se o principal agente da força econômica e política para o desenvolvimento de um país, controlando o mercado.⁶

Dentre as principais características do pensamento keynesiano, podemos citar: (i) intervenção estatal por meio do cumprimento de políticas fiscais, com o objetivo de controlar a inflação; (ii) oposição ao sistema liberal; (iii) redução das taxas de juros; (iv) garantia do pleno emprego à todos os cidadãos; (v) equilíbrio entre demanda e oferta; (vi) desenvolvimento de intervenções econômicas onde a iniciativa privada não tem capacidade ou não deseja atuar; (vii) introdução de benefícios sociais para a população como emprego, salário mínimo e seguro-saúde.^{5,6}

Neste cenário, o presente ensaio parte do entendimento do economista João de Deus Sicsú Siqueira sobre a ampla aceitação do pensamento keynesiano no Brasil, com o objetivo de analisar criticamente o artigo 'Financiamento do setor saúde: proposta para a transição democrática', de Hésio de Albuquerque Cordeiro, identificando nela a influência de Keynes sobre esse pensador.

Sicsú e Cordeiro: biografia intelectual e político-institucional

João de Deus Sicsú Siqueira se graduou em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1989. Concluiu mestrado em Economia em 1993 com título 'O regime de alta inflação e as lições do Plano Keynes para a estabilização de uma economia monetária' pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorado em 1997 com título 'Eficácia e credibilidade da política monetária discricionária: uma abordagem keynesiana' pela UFRJ.⁷

Entre 2007 e 2011, foi diretor de Políticas e Estudos Macroeconômicos (DIMAC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Durante este

período no IPEA, Sicsú publicou, como organizador, várias obras, dentre as quais destacam-se ‘Crescimento Econômico: estratégias e instituições’ (2009), ‘Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento’ (2009) e ‘Planejamento & Desenvolvimento’ (2010), nas quais os autores discutem estratégias para o crescimento econômico do Brasil, incluindo soluções com intervenção direta do Estado, influenciados pelos pensadores Marshall, Keynes e Schumpeter.⁸ Ainda neste período, Sicsú publicou, como organizador da obra, um livro no qual reuniu uma série de artigos da professora Maria da Conceição Tavares, por ocasião de seus 80 anos.⁹ Esta importante pensadora da economia brasileira é influenciada em sua obra por Kalecki (economista marxista polonês), Marx e Keynes, conforme discutem Barbosa e Martins.¹⁰

Sicsú foi, ainda, assessor parlamentar no Senado entre 2011 e 2017, atuando no gabinete do então senador Lindbergh Farias Filho (PT). Durante o governo da Presidenta Dilma Rousseff (cujos mandatos foram de 2011 a 2016), ambos fizeram críticas à política de austeridade adotada e aos expressivos gastos com o pagamento de juros da dívida pública.¹¹

Possui grande contribuição acadêmica dentre artigos, capítulos e livros publicados e sua obra ‘Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços’ (2003) foi premiada como melhor livro de economia em 2004 no Prêmio Literatura Econômica.

Atualmente é professor do Instituto de Economia da UFRJ e desenvolve pesquisas na área de macroeconomia (políticas e teoria) e história de pensamento econômico e político de John Maynard Keynes.^{7,12}

Já Hésio de Albuquerque Cordeiro nasceu em Juiz de Fora, MG, em 1942¹³ e faleceu em 2020, aos 78 anos. Foi professor, médico e pesquisador. Graduou-se em Medicina na Universidade do Rio de Janeiro (UERJ) em 1965, onde, em 1978, titulou-se mestre. Doutorou-se na Universidade de São Paulo, em 1981, com a tese ‘Empresas Médicas – um estudo das transformações capitalistas da prática médica no Brasil’.¹⁴ Em 1988, recebeu o título de *doutor honoris causa* da Escola Nacional de Saúde Pública.^{15,16}

Foi bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) e da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) no início da década de 1970, tornando-se mais tarde consultor da OPAS.¹⁷ Em 1971 participou da fundação do Instituto de Medicina Social (IMS) da UERJ. Entre

1983 e 1985 foi presidente da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), onde se destacou em defesa do Movimento pela Reforma Sanitária Brasileira.¹⁵

Cordeiro teve expressiva atuação no movimento sanitário e no cenário político nacional: participou do Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, promovido pela Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados; integrou o Grupo de Trabalho para o Programa de Saúde do governo do presidente Tancredo Neves; e foi presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (Inamps). Neste órgão, foi levado a cabo a reestruturação do órgão e implantou os Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS), sendo considerado um dos principais articuladores durante o processo da Constituição de 1988.^{15,16}

Coordenou a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, evento fundamental para a disseminação dos ideais defendidos pela reforma sanitária e que vieram a constituir princípios fundamentais do Sistema Único de Saúde: saúde como dever do Estado, universalização e integralidade na assistência à população, sistema único, descentralização, participação e controle dos serviços de saúde por seus usuários.^{16,18}

De 1992 a 1995 foi reitor da UERJ e, em 1996, aposentou-se pelo IMS e tornou-se coordenador de saúde da Fundação Cesgranrio e assessor técnico do Ministério da Saúde para o Programa de Saúde da Família. Em 1999 tornou-se secretário de Educação do estado do Rio de Janeiro e, em seguida, de 2000 a 2006, dirigiu o Centro de Ciências Biológicas e da Saúde da Universidade Estácio de Sá, onde atuou como coordenador de cursos de pós-graduação focados em saúde da família. Entre 2007 e 2010, foi diretor de gestão da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).¹⁶

A recepção do pensamento keynesiano no Brasil: o relato de Sicsú

O texto de Sicsú¹⁹ sobre a chegada e a recepção das ideias de Keynes no Brasil refuta, por meio de levantamento de notícias e artigos publicados pela mídia brasileira entre os anos de 1917 e 1946, a ideia de que os pensamentos de Keynes ficaram restritos a um pequeno grupo de pessoas (sobretudo, intelectuais e economistas) e que não reverberaram por toda sociedade. Ao

contrário, segundo a pesquisa realizada por Sicsú, existiram 516 citações ao nome de Keynes nos principais jornais brasileiros entre 1917 e 1946.¹⁹

Estas citações compreendem repercussões tanto sobre a vida pessoal de Keynes, como seu casamento com a bailarina russa Lidya Lopokova em 1925, quanto sobre seus feitos profissionais, como a sua (possível) indicação ao Prêmio Nobel da Paz em 1923 – ano em que não houve ganhadores do prêmio. Sobre esta passagem da vida de Keynes, Sicsú¹⁹ opina que “provavelmente, a indicação de Keynes foi decorrente das ideias expostas no seu livro ‘As Consequências Econômicas da Paz’”.¹⁹⁽⁷⁾ Entretanto, foram suas contribuições científicas (artigos e livros) que mais repercutiram na imprensa brasileira, sobretudo as obras ‘O fim do Laissez-faire’ de 1926, ‘Os Meios para a Prosperidade’ de 1933 e ‘Como Pagar pela Guerra’ de 1940.¹⁹

Ainda em 1919, com a publicação do livro ‘*The Economic Consequences of the Peace*’ (ou, em português, ‘As Consequências Econômicas da Paz’), Keynes explorou suas ideias relativas às consequências da Primeira Guerra. No Brasil, Keynes se tornou referência sobre o tema para os debates e notícias de jornais, sendo bastante discutido ao longo do ano seguinte ao seu lançamento. Pensadores, como José Maria Bello, que, assim como Keynes, contrapunham-se ao Tratado de Versalhes, citaram Keynes ao embasar suas críticas sobre a conformação do mundo capitalista no pós-Primeira Guerra.¹⁹ Sobre esse tema, Assis Chateaubriand também se mostrou alinhado a Keynes, conforme relata Sicsú:¹⁹

O famoso jornalista escreveu que a Europa tinha adentrado “em uma hora crepuscular, em que as formas nítidas se cobrem de nuances de incertezas” ou ainda “ninguém se reputa seguro do dia de amanhã”. Sobre a Grã-Bretanha, ele disse: “é um país insular, extra europeu, cuja a evolução se tem processado à parte”...¹⁹⁽¹⁶⁾

A imprensa brasileira também se mostrou alinhada à Keynes ao criticar a agressividade da França contra os derrotados. Em 1921, o Jornal do Brasil publicou matéria sobre o livro ‘*The making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty*’, de Bernard Baruch (membro da delegação dos EUA à Conferência da Paz), cujas posições ideológicas foram consideradas alinhadas às de Keynes. Outros jornais à época, como Correio da Manhã, O Paiz, Jornal da Manhã e, mais tarde, Folha da Manhã e Correio da Manhã, também

publicaram notícias relacionadas ao pensamento keynesiano trazido em 'As Consequências Econômicas da Paz'.

Segundo Sicsú, as ideias de Keynes sobre a sua contraposição à ideia da adoção ou retorno ao padrão-ouro²⁰ repercutiram no Brasil logo após a Primeira Guerra. Esta discussão chegou ao Brasil de forma aproximada entre os metalistas e papelistas.²¹ Neste cenário, a discussão versava essencialmente sobre o controle da inflação e a atividade econômica, com fins ao retorno das condições econômicas pré-Primeira Guerra.¹⁹ Exemplos de autores que, nesta época, discutiram o tema e que citaram nominalmente Keynes são José Carlos Macedo Soares e Eugênio Gudín, que, em artigos publicados em 1929, no O Jornal, se alinharam ou contrapuseram (respectivamente) a Keynes. No ano seguinte, Sérgio Buarque de Holanda publica no O Jornal dois artigos que se opõem às ideias de Keynes, especificamente sobre suas previsões sobre a Polônia, fazendo ao que Sicsú¹⁹ evidencia, um 'repórter seletivo' da posição de Keynes:

Os dois artigos eram sobre a Polônia e criticavam as previsões sombrias de Keynes sobre o futuro daquele país ... Os artigos faziam parte de uma série chamada "Um País que Ressurge". No primeiro artigo, Buarque de Holanda afirmou que a situação "... desmoralizar[ia] a ideia divulgada pelo economista J.M. Keynes em seu célebre livro As consequências Econômicas da Guerra [o correto é Paz] de que a república de Piłsudski é[ra] uma impossibilidade econômica ..." (O Jornal, 1930, 1 de janeiro, p. 4). No segundo artigo, escreveu: "Nada mostra mais claramente a inconsciência da frase de J.M. Keynes sobre a 'impossibilidade econômica' da Polônia" (O Jornal, 1930, 12 de janeiro, p.1) ... **Contudo, a frase de Keynes em seu livro foi parcialmente omitida nos artigos de Buarque de Holanda.** Keynes disse algo mais: "... se seus grandes vizinhos não forem prósperos e ordeiros, a Polônia é uma impossibilidade econômica sem indústrias..." (Keynes, 2013c, p.185).¹⁹⁽⁹⁻¹⁰⁾ [Grifo nosso].

A importância de Keynes e sua articulação com a sociedade brasileira também se exemplifica por sua contratação pelo O Jornal como colaborador. Este fato foi amplamente divulgado pelo próprio jornal em 1927, tendo a primeira coluna assinada por Keynes, cujo título foi 'O mundo de William Clissold', ocupando a primeira página do periódico. Entretanto, Keynes só publicaria outro artigo neste mesmo jornal em 1929, interrompendo a colaboração entre eles, conforme ressalta Sicsú.¹⁹

Keynes volta a publicar um artigo em um periódico brasileiro em 1936, no mesmo ano em que publica a obra ‘Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda’. Este livro, embora considerado pelos economistas a mais importante obra keynesiana, não recebeu muita atenção da mídia brasileira, o que foi considerado por Sicsú¹⁹ como ‘contraintuitivo’. De fato, houve apenas três citações a esta obra, sem, no entanto, ter sido publicada nenhuma resenha ou comentário específico sobre ela.

Incentivado pelas discussões ocorridas durante a Conferência de Bretton Woods^a (em 1944, EUA),²² Keynes voltou a ser amplamente noticiado na mídia brasileira. Suas propostas sobre a criação de uma *International Clearing Union* e do bancor, além de outras ideias que mais tarde levariam à criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, foram discutidas no jornal Folha da Manhã, em diferentes edições (SICSÚ, 2022). É neste período que Gilberto Freyre, importante sociólogo brasileiro, torna público seu alinhamento à Keynes:¹⁹

O sociólogo Gilberto Freyre colocou Keynes numa galeria de “Grande Homens” em artigo publicado no Correio da Manhã em 1940. Nas suas palavras, Keynes era um: “... grande economista (...) – o crítico detrator do Tratado de Versalhes”¹⁹⁽³⁾

Keynes morreu em decorrência de problemas cardíacos em 1946. Jornais como Folha da Noite e O Globo registram a notícia. A Faculdade de Ciências Econômicas fundada em 1938 e incorporada a Universidade do Brasil em 1946 (hoje a Universidade Federal do Rio de Janeiro) realizou uma sessão solene homenageando-o. Tal fato evidencia que os pensamentos de Keynes eram conhecidos na vivência acadêmica brasileira.¹⁹ Seu legado permaneceu influenciando pensadores em todo mundo, inclusive no Brasil. Neste sentido, na próxima seção busca-se extrair, como exemplo, de uma obra particular do economista Hésio Cordeiro as bases que identificam este autor ao pensamento keynesiano.

^aA Conferência de Bretton Woods (1944, EUA) foi organizada com o intuito de debater a reorganização do cenário econômico no período pós-guerra. A Conferência, liderada pelos Estados Unidos da América, durou três semanas e contou com a participação de importantes pensadores e intelectuais, incluindo o próprio Keynes.

A influência de Keynes na obra de Hésio Cordeiro: financiamento na saúde no período da redemocratização

O artigo 'Financiamento do setor de saúde: proposta para a transição democrática' de Hésio Cordeiro foi apresentado no V Simpósio sobre Política Nacional da Saúde, na Câmara dos Deputados em Brasília, que ocorreu nos dias 28 e 29 de novembro de 1984.²³ Nesta época, Cordeiro era presidente da ABRASCO e, como já mencionado, seguia em defesa do Movimento pela Reforma Sanitária Brasileira.¹⁵ Neste recorte histórico, o Brasil estava em meio à crise econômica e próximo ao fim da Ditadura Militar (1964-1985).

Após o considerado “Milagre Econômico”, o Brasil sofreu com cenário econômico internacional conturbado e aumento do preço do petróleo, levando a uma crise econômica interna a partir do fim da década de 1970.²⁴ Em 1983 a crise se intensificou devido ao fato do índice da inflação no período de um ano chegar a 211%, alcançando a marca de 223% em 1984.²⁵

Somando-se a isso, durante a ditadura, o sistema público de saúde esteve subdividido entre a medicina previdenciária, voltada para a saúde dos trabalhadores formais, e a medicina preventiva, como saúde pública direcionada para a população mais pobre – esta última sob gestão do Ministério da Saúde (MS). Os governos militares focaram em ampliar a medicina previdenciária e o setor privado, inclusive privatizando parte dos serviços médicos estatais. Esse movimento gerou um enfraquecimento do MS e Paiva e Teixeira²⁴ relatam que, entre 1968 e 1972, o investimento em saúde passou de 2,21% para 1,40% do orçamento da União, enquanto o investimento nas Forças Armadas, por exemplo, era de 18%. A pressão por uma Reforma Sanitária se fazia cada vez maior e a origem do movimento, não por acaso, coincide com a criação do Cebes^b (Centro Brasileiro de Estudos de Saúde)²⁶ em 1976 e da ABRASCO^c em 1979.²⁴

^bO Cebes é “[...] um espaço suprapartidário e democrático de produção e difusão de conhecimentos, de articulação e mobilização da sociedade”. Teve papel fundamental em definir a saúde como direito universal e dever do Estado, premissas do nosso Sistema Único de Saúde.

^cAbrasco tem como um de seus objetivos a “[...]ampliação do diálogo com a comunidade técnico-científica e desta com os serviços de saúde, as organizações governamentais e não governamentais e a sociedade civil. Sua forte participação na 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada de 17 a 21 de março de 1986, estabeleceu sua postura intransigente de defesa da proposta ali consagrada do Sistema Único de Saúde – SUS, aprovada na Constituição de 1988”.

Este cenário de instabilidade econômica, pressão para reforma sanitária e intensa insatisfação social culminou com o movimento das 'Diretas Já', movimento em defesa das eleições diretas para definição do presidente da República. Em 1985 houve a entrega do poder para os civis, ainda que mediante eleição indireta e início do período de transição para a democracia. Às vésperas de assumir como presidente, Tancredo Neves vem a falecer, dando lugar para seu vice, José Sarney.²⁴

Neste contexto político e econômico é possível correlacionar a importante participação de Hésio Cordeiro à frente da ABRASCO nas discussões sobre o financiamento da saúde em um período de transição pós-ditadura militar, propondo reformas e maior intervenção do Estado para construção de um sistema de saúde mais justo.²³ Nesta direção, o artigo 'Financiamento do setor de saúde: proposta para a transição democrática' evidencia a linha de pensamento keynesiano, presente no Brasil desde 1917,¹⁹ nas ações e propostas discutidas por Cordeiro.

Segundo o autor, para uma discussão mais profunda a respeito dos problemas como o financiamento dos gastos em saúde, tanto públicos quanto privados, é preciso entender as políticas sociais como tendo um papel compensatório, que atuem na redistribuição de renda. Esta redistribuição se materializa, por exemplo, por meio da cobrança de impostos diretos, principalmente da população mais rica, para financiar a saúde. Cordeiro alerta sobre a não criação de impostos que elevem os preços de produtos consumidos pelas classes assalariadas. Neste sentido, o autor cita a necessidade da intervenção estatal para amenizar o desgaste psicofísico determinado pelas desigualdades sociais geradas pela estrutura das classes sociais, trazendo, em suas percepções, teorias keynesianas acerca do tema.^{5,23}

Cordeiro vislumbra, à luz do início do período democrático, um Brasil com políticas sociais que convirjam para a universalização ao acesso a serviços que atendam às necessidades sociais básicas (saúde, previdência social, educação etc.) e para a equidade quanto à natureza e qualidade destes serviços, sob controle democrático da sociedade sobre o aparelho institucional que define, implementa e executa as políticas, planos e programas da área social.²³

No entanto, o autor revela a realidade do país à época e critica o caráter reconcentrador, desigual e autoritário das políticas de saúde no Brasil. Segundo

Keynes, o Estado deve atuar como principal agente da força econômica e política para o desenvolvimento do país, através de iniciativas de intervenções econômicas e introdução de benefícios sociais para a população – o Brasil caminhava no sentido oposto. Conforme afirmava Cordeiro:

No caso brasileiro, as políticas sociais e de saúde, em particular, não são instrumentos efetivos de redistribuição de renda, mas de atenuação das desigualdades sociais; não atendem aos propósitos da universalização e da equidade e são excludentes quanto a participação e controle democrático pelos segmentos da sociedade (CORDEIRO, 1985)²³⁽³⁷⁾

A forma de contribuição e geração de recursos, assim como sua distribuição, evidenciam tal caráter reconcentrador da renda das políticas sociais do Estado brasileiro. Segundo Cordeiro,²³ 80% das contribuições para o financiamento em saúde, por exemplo, recaem sobre os próprios usuários, sendo oriundos, majoritariamente, pela contribuição previdenciária e pelos impostos incidentes nos preços das mercadorias. No entanto, estas são fontes de recursos sensíveis, colocando o Estado – e, conseqüentemente, as políticas sociais financiadas por estes recursos – em situações de maior vulnerabilidade frente a recessões econômicas. Com o aumento do desemprego e a queda de arrecadação estatal, os investimentos em saúde são afetados de forma expressiva.

O Brasil enfrentava, nos anos 1980, um cenário de grande instabilidade econômica. Entre 1978 e 1984, houve uma redução de 13% dos gastos estatais. Esta queda foi motivada, em partes, pela diminuição da receita fiscal, oriunda da diminuição da atividade econômica, do aumento do desemprego e da redução real dos salários.²³

Com o cenário de instabilidade econômica e superávit fiscal que assolava o país na época, Cordeiro sugere algumas mudanças necessárias para o Governo que assumiria durante a transição democrática, englobando as esferas de arrecadação, destinação de recursos e políticas de saúde. A ideia 'macro' seria a adoção de uma intervenção econômica de déficit fiscal temporário, por parte do Estado, a fim de canalizar os recursos fiscais para a área social, reduzindo, assim, as desigualdades sociais.

Financiamento da saúde: mudanças necessárias nas formas de arrecadação de recursos

Para Cordeiro,²³ o foco dos mecanismos de financiamento da saúde deveria ser a redistribuição da renda por meio da ampliação do acesso aos serviços de saúde. Além de políticas emergenciais, dado o cenário da época, o autor sugeriu algumas mudanças nas formas de arrecadação de recursos para o financiamento da saúde.

- a) Reforma tributária, a fim de cobrar mais impostos diretos da população de renda mais alta, ou seja, a parcela da população com maior poder aquisitivo contribuiria com uma parcela maior, sendo um imposto progressivo. A reforma tributária se daria de uma forma mais equânime;
- b) Ampliação de novos recursos tributários e de fundos de financiamento com real destinação para programas sociais e que reforcem a capacidade de ação dos Governos Estaduais e Municipais;
- c) Revisão da previdência social a fim de obter contribuições mais igualitárias, como alternativa, a contribuição das grandes empresas sobre o valor agregado da produção e a contribuição dos assalariados sobre a folha salarial;
- d) Aumento da participação do Estado, destinando uma maior parcela de recursos arrecadados por impostos diretos para gastos sociais;
- e) Construção de um Fundo Nacional e fundos estaduais e municipais de saúde com participação de recursos orçamentários dos Ministérios da Saúde, a serem geridos por procedimentos interinstitucionais;
- f) Destinação de um percentual fixo dos recursos previdenciários para a assistência à saúde;
- g) Reestruturação do FINSOCIAL^d a fim de integrar os recursos destinados ao Fundo Nacional de Saúde;
- h) Reformulação do sistema institucional do setor saúde e definição de novos mecanismos de contribuição previdenciária, estrutura e valores dos benefícios previdenciários e as relações entre o sistema previdenciário e de prestação de serviço de saúde.

^dO Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) foi criado e disciplinado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de Maio de 1982, sendo destinado a custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor.

As ideias de melhoria trazidas por Cordeiro sobre as formas de arrecadação de recursos para o financiamento da saúde evidenciam a influência do pensamento Keynesiano no Brasil, especialmente na saúde. Cordeiro reforça a necessidade da participação ativa e efetiva do Estado, assim como uma equidade no financiamento da saúde, ideias exploradas por Keynes em sua obra 'Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda'. Vale ressaltar que, apesar desta ser a obra mais importante de Keynes para os economistas, ela foi pouco explorada para publicações jornalísticas. De acordo com Sicsú,¹⁹ isto pode estar ligado ao fato de que a Teoria Geral é um livro de teoria econômica e não tratava de temas cotidianos, o que acabava tendo pouco apelo para o público geral.

A destinação dos recursos: em busca da universalização e da equidade

Tão importante quanto a definição da fonte dos recursos para financiamento da saúde, é destinar esses recursos de forma a garantir universalização e equidade na saúde. Na visão de Cordeiro²³ era preciso ter medidas emergenciais, dado o cenário complexo, de curto e médio prazo para destinar esses recursos à população a fim de atingir patamares básicos de consumo de serviços de saúde.

Como medidas emergenciais, Cordeiro²³ apontou que os recursos deveriam ser direcionados para a população com renda mensal entre 0 e 2 salários-mínimos. Assim sendo, as políticas sociais – sendo a política de saúde uma delas – têm o objetivo de promover a “discriminação positiva”, ou seja, políticas voltadas para a população cronicamente excluída.

A curto prazo, o autor entendia que era necessário desenvolver a capacidade gerencial e operacional das Ações Integradas de Saúde – contribuindo para racionalizar o sistema²³ às realidades e demandas regionais, estaduais e municipais.^{23,27} Defendia ainda a eliminação das dificuldades burocráticas para os repasses de recursos e a relação de compra e venda de serviços entre as instituições públicas.²³

A médio prazo, orientou a elevação dos investimentos estatais na rede de serviços básicos e hospitalares e, atrelado a isso, a fiscalização e avaliação deste setor em relação aos produtos privados. Destacou também as questões quantitativas de recursos *per capita* e da cobertura populacional.²³

A destinação de recursos desenhada de forma progressiva e temporal por Cordeiro visava garantir que os bolsões de miséria absoluta, os desempregados, os subempregados estruturais e os “excluídos” atuais (vítimas da recessão econômica) tivessem direito ao acesso à saúde, diferentemente do que vinha acontecendo no período da ditadura.

Neste período, a falta de emprego é ligada à falta de acesso à saúde por dois motivos principais: (i) o setor da saúde com maior investimento durante a ditadura era a medicina previdenciária, voltada aos trabalhadores formais (como já mencionado neste ensaio) e (ii) sem salário não havia acesso a recursos em saúde, como medicamentos e consultas. Desta forma, sem uma intervenção do Estado não se alcançaria uma saúde universal e equânime no Brasil na visão de Cordeiro.

Políticas de saúde como parte fundamental e integrada das políticas sociais e econômicas

No que tange às políticas de saúde, Cordeiro afirmou que estas não podem ser subordinadas a critérios político-econômicos. Ele reforçou a necessidade de revalorização do caráter compensatório das políticas sociais a fim de torná-las independentes dos ritmos econômicos, uma vez que historicamente foi provado que taxas elevadas de crescimento econômico não atenuam as desigualdades sociais, mas sim as agravam. Ainda, segundo o autor, é necessário assumir o direito à saúde como direito de cidadania e dever do Estado.²³

O déficit fiscal citado como ideia ‘macro’ para a transição democrática deveria ser destinado para o financiamento de políticas sociais, contemplando, principalmente, políticas de alimentação e abastecimento, saneamento básico, empregos e de salários, habitacional e de benefícios previdenciários. Essas políticas deveriam ser destinadas à camada de renda mais baixa da população, como uma discriminação positiva, visto que seria sobre esta camada que recaem os efeitos da recessão econômica.²³

No artigo de Sicsú,¹⁹ o autor relata que a proposta de Keynes na obra ‘Os meios para prosperidade’ de 1933 é onde Keynes afirma que o governo deveria tomar medidas – como realizar obras públicas – para combater o desemprego, assim como Cordeiro propõe para o Brasil em transição democrática. Ambos

acreditam que a plena ação do Estado tem o fim de atingir o equilíbrio econômico do país e garantir o pleno emprego a todos os cidadãos e a introdução de benefícios sociais para a população de renda baixa.^{6,23}

Carnut, Taborda-Teixeira e Araújo-Valença²⁸ reforçam como o pensamento econômico em saúde de Cordeiro é, de fato, herdeiro do pensamento econômico keynesiano ao identificarem a aproximação das medidas propostas por Cordeiro com as de Claudio Napoleoni sobre as 'medidas anticíclicas'. Incrementar o gasto público para reduzir as desigualdades sociais, visando gerar demanda de consumo são medidas conhecidamente keynesianas e que, à época, se traduziam em mudanças na arrecadação que incentivariam positivamente o orçamento fiscal, com impostos progressivos, novos recursos tributários e reestruturação do Finsocial.

Por fim, o autor conclui que a política econômica da transição democrática deve estar orientada não só para o crescimento econômico, mas sim para o compromisso social e as necessidades fundamentais da população.²³

Considerações finais

O ensaio apresentado buscou correlacionar o entendimento do economista João Sicsú sobre a chegada e aceitação do pensamento keynesiano no Brasil à análise crítica de Hésio Cordeiro sobre o financiamento do setor saúde à época de redemocratização do país. Por meio da análise crítica das duas obras, foi possível identificar a influência significativa de John Keynes no pensamento econômico da saúde de Cordeiro e em suas contribuições para a construção do Sistema Único de Saúde.

Os achados históricos que Sicsú traz dos jornais, das publicações e opiniões de jornalistas a respeito de Keynes remetem a temas que variam desde citações sobre sua vida pessoal (como o seu casamento), suas contribuições científicas (tal como a publicação de livros e artigos) e, resultante a isso, a (possível) nomeação ao Prêmio Nobel da Paz em 1923, além da sua contribuição para linha de pensamento econômico. Em seus registros, Sicsú mostra que Keynes foi citado em importantes jornais brasileiros e, conseqüentemente, sua repercussão na influência da sociedade com o consumo de notícias a seu respeito.

Apesar dos momentos históricos distintos em que os dois autores se encontram, Cordeiro alinha em sua obra o pensamento econômico keynesiano. Como exemplos deste alinhamento, ressaltamos as discussões sobre formas de arrecadação de recursos para o financiamento da saúde e a importância da participação do Estado, pontos que também se encontram na obra de Keynes 'Teoria Geral do Emprego, do Juros e da Moeda'.

Cordeiro descreve o quão fundamental é a discussão mais profunda a respeito do financiamento dos gastos em saúde (público e privado) e o entendimento das políticas sociais que atuam na redistribuição de renda. Afirma que as políticas sociais devem ser independentes dos ritmos econômicos do país e pontua que o direito à saúde como direito à cidadania é dever do Estado. Além disso, reconhece a construção das políticas de saúde como parte das políticas sociais e econômicas.

Ainda que persista hoje a tentativa de garantir a sustentabilidade ao financiamento à saúde, a contribuição de Cordeiro, à época da formação da Constituição de 1988, favoreceu o que hoje conhecemos como o maior sistema público de saúde da América Latina. Em suma, a discussão e propostas para a sustentabilidade do financiamento da saúde se mantêm em debate. O contexto histórico e político, alinhado a interesses econômicos, influencia o seu desfecho.

Referências

1. Alves DFA, Carnut L, Mendes A. Heterodoxia e ortodoxia no pensamento econômico em saúde: fundamentos e polêmicas do debate. *J Manag Prim Health Care*. 2020; 12(n. spec): 1-2. doi: <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.1077>
2. Silva MFA, Misailidis MGLM. Pensamento econômico heterodoxo e a questão do desenvolvimento: contribuições para valorização dos direitos fundamentais. *Rev. Direito e Desenvolvimento*. 2017; 8(1):289-312. doi: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v8i1.427>
3. Carnut L, Pires JSM, Mendes AN. 'Economia da Saúde' ou 'Economia Política da Saúde'? Em defesa de uma abordagem crítica marxista. 2019 [citado em 2 abr. 2023] Disponível em: https://sep.org.br/anais/2019/Sessoes-Ordinarias/Sessao1.Mesas1_10/Mesa9/093.pdf

4. Frazão D. John Maynard Keynes: Economista inglês. 15 Fev 2018 [citado em 2 abr. 2023] Disponível em: https://www.ebiografia.com/john_maynard_keynes/
5. Azevedo AM. Keynesianismo. 21 Jul 2020 [citado em 2 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/keynesianismo>
6. Henrique J. Keynesianismo: o que diz essa teoria econômica? 14 Nov 2019 [citado em 2 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.politize.com.br/keynesianismo>
7. Siqueira JDS. Currículo do Sistema Currículo Lattes. 27 Abr 2022. [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/4140737458452819>
8. Sicsú J, Miranda P. (Org.). Crescimento Econômico: estratégias e instituições. 1.ed. Brasília: IPEA, 2009. 112p.
9. Sicsú J, Portari D. (Org.). Desenvolvimento e Igualdade – homenagem a Maria da Conceição Tavares. 1. ed. Brasília: IPEA, 2010. 124p.
10. Barbosa GG, Martins LMM. Maria da Conceição Tavares e os impasses do desenvolvimento econômico brasileiro entre os anos 1970 e 1980. Rev. Mundo e Desenvolvimento. 2021; 2(6):72-88.
11. Portal Nova Central Sindical de Trabalhadores. O que é isso, Dilma? (Essas propostas não são nossas!). 24 Fev 2016 [citado em 2 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.ncst.org.br/subpage.php?id=19161>
12. Sicsú J. Home Page dos professores – IE-UFRJ. 2021 [citado em 2 abr. 2023]. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/institucional-i/corpo-docente-novo/2-uncategorised/128-corpo-docente-gui.html#>
13. Silva GA. Hésio Cordeiro: uma justa homenagem. Physis: Rev. de Saúde Coletiva. 2021; 31(3)1-5. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312021310300>
14. Cordeiro HA. Currículo do Sistema Currículo Lattes. 27 Abr 2022 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/0997719137324435>
15. Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Nota de pesar: Hésio Cordeiro, ex-Reitor da UERJ e um dos idealizadores do Sistema Único de Saúde (SUS). 8 Nov 2020 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <https://www.uerj.br/noticia/nota-de- pesar-hesio-cordeiro-ex-reitor-da->

- [uerj/#:~:text=Reitoria-
.Nota%20de%20pesar%3A%20Hesio%20Cordeiro%2C%20ex%2Dreitor
%20da%20Uerj,Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Sa%C3%BAde%2
0\(SUS\)&text=A%20ci%C3%AAncia%2C%20a%20sa%C3%BAde%20p
%C3%BAblica,um%20de%20seus%20grandes%20intelectuais](#)
16. Fundação Oswaldo Cruz. Galeria de Honra: Hésio Cordeiro. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 9 Jul 2022 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/personalidade/hesio-cordeiro>
 17. Ibañez N. Medicina social e saúde coletiva: Nelson Ibañez entrevista Hésio Cordeiro. Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES). 13 Mar 2014 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <https://cebes.org.br/medicina-social-e-saude-coletiva-entrevista-com-hesio-cordeiro/2806/>
 18. Cordeiro HA. O Instituto de Medicina Social e a luta pela reforma sanitária: contribuição à história do SUS. *Physis: Rev. Saúde Coletiva*. 2004; 14(2):343-362. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312004000200009>
 19. Sicsú J. Como Keynes e suas ideias chegaram ao Brasil. 9 Jul 2022 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2022/TD_IE_017_2022_SICSU.pdf
 20. Marcondes RL. Padrão-ouro e estabilidade. *Rev. Est. Econ.* 1998; 28(3):533-559.
 21. Fonseca PCD, Mollo MLR. Metalistas x papelistas: origens teóricas e antecedentes do debate entre monetaristas e desenvolvimentistas. *Rev. Nova Economia*. 2012; 22(2):203-233. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512012000200001>
 22. Novelo R. O que foi a Conferência de Bretton Woods? 07 Out 2021 [citado em 16 jul. 2022] Disponível em: <https://www.politize.com.br/conferencia-de-bretton-woods/>
 23. Cordeiro HA. Financiamento do setor saúde: proposta para a transição democrática. *Saúde em Debate*. 1985; 17: 37-40.
 24. Paiva CHA, Teixeira LA. Reforma Sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. *História, Ciências, Saúde*.

- 2014; 21(1):15-35. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-59702014000100002>
25. Munhoz DG. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. Rev. Econ. Contemp. 1997; 1(1):59-87.
26. Centro Brasileiro de Estudos da Saúde – CEBES. O que é o CEBES? 2023 [citado em 2 abr. 2023] Disponível em: <https://cebes.org.br/o-cebes/quem-somos/>
27. Yunes J. O SUS na lógica da descentralização. Estudos Avançados. 1999; 13(35):65-70. doi: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141999000100006>
28. Carnut L, Taborda-Teixeira GA, Araújo-Valencia G. O pensamento econômico em saúde de Hésio Cordeiro sobre o financiamento da saúde pública no Brasil e a intervenção anticíclica em Claudio Napoleoni. Tempo & Economia. 2021; 8(1), 95-122. doi: <https://doi.org/10.21789/24222704.1629>