

MERCADO E IMPERFEIÇÕES DE MERCADO: O CASO DA ASSISTÊNCIA SUPLEMENTAR

Aloisio Teixeira¹

1. A noção de mercado em teoria econômica

O presente texto se propõe a fazer uma breve discussão sobre o conceito de mercado, bem como das chamadas imperfeições de mercado, tal como se apresentam na literatura econômica, para tentar extrair daí algumas ferramentas úteis para a análise do mercado de assistência suplementar à saúde no Brasil.

Mercado é uma dessas palavras muito usadas e usadas por muitos, mas cuja conceituação, em termos rigorosos, carece de precisão. Do latim *mercatus*, indicava originalmente o lugar público onde eram encontrados os gêneros alimentícios. Talvez seja difícil, para pessoas que vivem no início do terceiro milênio, imaginar como isso se processava naquela época; no Império Romano, o abastecimento estava a cargo de funcionários que podiam dispor, para isso, de sociedades de transporte².

Na Idade Média, o termo preservou seu significado original: na França, o *marché* era um abrigo ventilado e coberto, geralmente construído em madeira, onde se dava a venda de alimentos. Posteriormente, com o desenvolvimento do comércio, outros e variados produtos passaram a ser negociados em construções semelhantes ✂ ou, a partir do Século XIX, com cobertura metálica. Todas as grandes cidades mercantis da Europa possuíam mercados especializados para diferentes produtos: tecidos, couro, trigo, carne, vinho etc. Mesmo no Brasil ainda restam algumas dessas construções, não só no Rio e em Salvador, como em Belém e Manaus, cujos mercados, construídos durante a fase de expansão do ciclo da borracha, guardam a memória de uma época de luxo e fausto na região.

Ao se apropriarem da palavra, os economistas não melhoraram muito a sua compreensão. Continuaram a usá-la para designar, indistintamente, seja uma determinada forma de organização social, em que teoricamente deveria predominar a livre formação dos preços (**economia de mercado**), seja para designar o movimento agregado de oferta e procura de bens, seja com referência a produtos específicos. Os economistas da Escola Clássica são o exemplo mais claro dessa afirmativa: William Petty, Hume, Quesnay, Smith, Say, Ricardo,

¹ Economista, Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas e Professor Titular do Instituto de Economia da UFRJ.

² Ver WEBER, M.: *História Geral da Economia*, p. 125. SP: Abril Cultural. 1974 (Série "Os Pensadores", v. XXXVI I).

Malthus ou mesmo Stuart Mill, todos aceitaram essa multiplicidade de significados e usaram a palavra indistintamente para designar qualquer um desses fenômenos³.

Essa imprecisão, na verdade, corresponde a um momento em que a Economia Política, como ciência e como ramo autônomo do conhecimento, estava dando seus primeiros passos. O momento histórico era o da expansão e generalização das relações mercantis e da formação e consolidação dos Estados nacionais, processos esses que colocavam, de forma renovada, problemas de gestão pública e privada, fazendo com que atividades relacionadas a finanças e tesouraria adquirissem grande importância.

Era assim para problemas de ordem prática, mais que para problemas de ordem exclusivamente teórica, que os primeiros economistas ✂ professores de filosofia moral, médicos, engenheiros, homens de negócios, todos com formação teórica e prática muito distinta de nossos atuais economistas ✂ voltavam sua atenção. Seu objetivo não era a teoria de *per se*, muito menos a construção de modelos abstratos de análise, mas a discussão e a formulação de políticas concretas, envolvendo tributos, moeda, comércio, preços etc. As teorias foram uma consequência do desenvolvimento de suas formulações: a teoria quantitativa da moeda, as teorias das vantagens de comércio, a (ou as) teoria(s) do valor e tantas outras surgiram como uma necessidade de dar uma base mais rigorosa às medidas de política que estavam sendo propostas, relacionadas à gestão da moeda, à liberdade de comércio, à prática da tributação, à formação dos preços etc. Pode-se dizer assim que a economia política está, em sua origem, relacionada a seu inverso, a política econômica ✂ e, portanto, a processos e a decisões que envolvem atores reais no campo da política, suas paixões e interesses.

A emergência da Escola Neoclássica, nas últimas décadas do Século XIX, não trouxe maior precisão ao conceito de mercado, ainda que se deva a essa escola a introdução do uso sistemático da linguagem matemática, cuja lógica pressupõe certo rigor formal⁴. Não se pretende aqui subestimar as transformações de

³ Cournot, precursor da aplicação da linguagem matemática à Economia, disse em 1838 que “os economistas entendem por **mercado** não um lugar determinado onde se consumam as compras e as vendas, mas toda uma região em que compradores e vendedores se mantêm em tal livre intercâmbio uns com os outros que os preços das mesmas mercadorias tendem a nivelar-se fácil e prontamente” (COURNOT, A.A., *Recherches sur les Principes Mathématiques de la Théorie des Richesses*).

⁴ Apesar da advertência do próprio Marshall em relação às limitações dessa linguagem: “É evidente que não há lugar na Economia para longas séries de raciocínio dedutivo: nenhum economista, nem mesmo Ricardo, os tentou. Na verdade, pode parecer à primeira vista que o uso freqüente de fórmulas matemáticas nos estudos econômicos sugira o contrário. Mas, investigando-se, verificar-se-á que essa impressão é ilusória exceto talvez quando um matemático puro utiliza hipóteses

método e escopo introduzidas pela Escola Neoclássica, mas apenas destacar que essas mudanças não ocorreram como “um raio em céu azul”. Elas pressupõem um longo desenvolvimento no curso do Século XIX, em que os problemas econômicos passaram a ser examinados de forma mais sistemático, com a adoção de modelos abstratos⁵. Os primeiros marginalistas (Jevons, Menger e Walras), entretanto, realizaram uma ruptura, não tão radical quanto ao fundamento filosófico dessa ciência, mas certamente afastando-a da trajetória proposta pelos clássicos, em especial por Ricardo.

Marshall, talvez mais do que ninguém, percebeu esse descolamento. Inteligentemente, porém, tratou de revestir as novas idéias com a forma e o rito que as tornariam aceitáveis pela academia, apresentando-as como a continuação direta do pensamento ricardiano. Sua aguda percepção da ruptura que estava em marcha levou-o a mudar o nome dessa ciência, adotando o termo *economics*. Não se tratava apenas de uma nova palavra, mas de uma completa separação com o passado, fundando o campo de uma economia teórica, definitivamente separada da economia normativa.

Antes de retornar ao tema específico desse texto — o mercado e suas imperfeições — vale ainda um parêntese sobre a questão do método em ciência econômica. O uso de modelos abstratos (com ou sem recurso à linguagem matemática) é imprescindível ao progresso do conhecimento. Com isso, afastam-se os fenômenos secundários, que podem perturbar o entendimento do fenômeno principal, e criam-se condições para apresentá-lo sob a forma de uma lei. É o próprio Marshall quem nos adverte, mais uma vez, para o fato de que “o termo ‘lei’ não significa ... mais que uma proposição geral ou manifestação de tendências mais ou menos certas, mais ou menos definidas”⁶.

O “mais ou menos” decorre de um ponto nem sempre lembrado, mas que Marshall faz questão de explicitar, ao mostrar porque as leis da Economia são “hipotéticas”. Diz-nos ele que, “como qualquer outra ciência, ela trata de estudar os efeitos que serão produzidos por certas causas, não de um modo absoluto, mas sob a condição de que **as outras coisas sejam iguais**, e de que as causas possam

econômicas para fins de demonstrações matemáticas (...) Um preparo matemático, porém, é utilíssimo por dar o domínio de uma linguagem maravilhosamente concisa e exata para expressar claramente certas relações gerais e certos breves processos de raciocínio econômico, que podem, de fato, ser expressos na linguagem comum, mas nunca com igual nitidez de contornos” (MARSHALL, A.: *Princípios de Economia*, v. II, “Apêndice G”, p.357. SP: Abril Cultural, 1982. Série “Os Economistas”).

⁵ É o caso, em especial de John Stuart Mill, no campo do *main-stream*, e de Marx, no da heterodoxia.

⁶ MARSHALL, A.: *Princípios de Economia*, v. I, ed. cit., p. 46.

produzir efeitos sem perturbações”⁷ (grifos no original). E, na sequência, conclui: “As cláusulas condicionais implícitas numa lei não são continuamente repetidas, mas o senso comum do leitor supre essa omissão. Em Economia é necessário repeti-las mais freqüentemente, porque suas doutrinas são mais fáceis do que as de qualquer outra ciência, de ser citadas por pessoas que não tem instrução científica e que talvez apenas as tenham ouvido de segunda mão, ignorando o seu contexto”⁸.

Podemos agora voltar a nosso tema — o mercado — que, como dissemos, não foi melhor definido pelos autores da Escola Neoclássica. Na verdade, será uma teórica da concorrência imperfeita, Joan Robinson, que em 1953 apresentará uma definição de mercado como “a demanda por um grupo de mercadorias que são substitutas próximas entre si”⁹. Por seu caráter restrito, essa definição será adotada pelos estudiosos da organização industrial¹⁰.

Mas, se não definiram mercado, pelo menos os autores neoclássicos fizeram avançar o conhecimento sobre as chamadas estruturas de mercado, segundo o padrão de concorrência que predomina em cada um deles. E, aqui, mais uma vez a palma cabe a Marshall. Para acompanharmos sua *démarche*, é importante lembrar que os clássicos não se preocuparam com essa questão. Adam Smith pressupõe a sua “mão invisível”, que atua através da concorrência, mas, para ele, mercado e concorrência são dados, que prescindem de maiores explicações. Da mesma forma procede Ricardo. Nenhum desses autores, é bom frisar, usaram a linguagem matemática, nem mesmo preocuparam-se em construir uma curva de demanda.

Jevons, que inicia a “revolução marginalista”, em 1870, também não tratou da possibilidade de o mercado apresentar estruturas diferenciadas, nem a rigor construiu uma curva de demanda. Diz, por exemplo, que entende “por **mercado** ... o mesmo que os homens de negócio quando empregam o termo”¹¹ — ou seja “duas ou mais pessoas que negociam dois ou mais bens, e cujas intenções de troca e de estoque desses bens são do conhecimento de todos”¹². E conclui, antecipando a discussão sobre estrutura dos mercados: “um mercado é teoricamente perfeito

⁷ Idem, p. 48.

⁸ Idem, ibidem. Marshall, para confirmar o que dissemos há pouco sobre sua preocupação em fundar uma teoria teórica, diz em seguida que “Adam Smith e muitos outros dos antigos autores da economia conseguiram uma aparente simplicidade ,,, omitindo cláusulas condicionais”.

⁹ ROBINSON, J.: “Imperfect competition revisited”. In *Collected Papers*, v. 2, Oxford: Basil Blackwell, 1960.

¹⁰ Entre outros, ver GUIMARÃES, E.A., *Acumulação e Crescimento da Firma (Um Estudo de Organização Industrial)*, p. 33. RJ: Zahar Editores, 1982.

¹¹ JEVONS, S.: *A Teoria da Economia Política*, p. 69. SP: Abril Cultural, 1983. Série “Os Economistas”.

¹² Idem, p. 70.

apenas quando todos os comerciantes têm perfeito conhecimento das condições de oferta e procura, e da relação de troca conseqüente; e em qualquer momento nesse mercado ... poderá haver apenas uma relação de troca de um bem homogêneo”¹³.

A discussão de Jevons, na verdade, visava descartar a teoria ricardiana do valor, substituindo-a pela teoria da utilidade marginal. Para isso, formulou a lei da variação da utilidade, representada por uma curva negativamente inclinada, traduzindo-a da seguinte forma: “o grau de utilidade varia com a quantidade de um bem e finalmente diminui na medida em que a quantidade aumenta”¹⁴. Há supostos não explicitados na lei apresentada por Jevons, o primeiro deles sendo o de que a lei não é verificável ao longo do tempo, pois representa o grau de utilidade que cada indivíduo pode usufruir de um dado bem **instantaneamente**, à medida em que a quantidade desse bem aumenta.

Walras, que não conhecia a obra de Jevons quando publicou seus *Éléments d'Économie Politique Pure*, chega a conclusões semelhantes, por caminhos um pouco diferentes. Seu objeto é especificamente o de estabelecer a teoria do valor de troca, que constitui o campo do que chama de Economia Política Pura. E, apesar de intitular um dos capítulos de seu livro de “O mercado e a concorrência”, não avança muito na definição desses conceitos. Limita-se a dizer: “As coisas valiosas e permutáveis chamam-se também **mercadorias**. O **mercado** é o lugar onde se trocam as mercadorias. O fenômeno do valor de troca produz-se, pois, no mercado e é ao mercado que se deve ir para estudar o valor de troca (...) O valor de troca abandonado a si mesmo produz-se naturalmente no mercado, sob o império da **concorrência**”¹⁵ (grifos no original).

A demonstração empreendida por Walras leva-o inexoravelmente ao estabelecimento de um elegante modelo matemático de equilíbrio, em que preços e quantidades de bens são simultaneamente determinados. Construindo um sistema de equações em que são conhecidas a disponibilidade de fatores de produção e sua distribuição, bem como as preferências dos indivíduos e as técnicas de produção, conclui que “sendo dadas várias mercadorias, cuja troca se faz com a intervenção de numerário, para que haja equilíbrio do mercado em relação a elas, ou preço estacionário de todas essas mercadorias em numerário, é necessário e suficiente que a esses preços a demanda efetiva de cada mercadoria seja igual à sua oferta efetiva. Quando essa igualdade não ocorre, é preciso, para chegar aos preços de equilíbrio, uma alta do preço das mercadorias cuja demanda efetiva seja superior

¹³ Idem, p. 70-71.

¹⁴ Idem, p. 54.

¹⁵ WALRAS, L.: *Compêndio dos Elementos de Economia Política Pura*, p.34. SP: Abril Cultural, 1983. Série “Os Economistas”.

à oferta efetiva e uma baixa do preço daquelas cuja oferta efetiva seja superior à demanda efetiva”¹⁶. Ou seja, o equilíbrio geral é ao mesmo tempo, e necessariamente, o equilíbrio de cada mercado em particular.

Há, também nesse caso, supostos não explicitados. Não só a atemporalidade, já vista em Jevons, como a necessidade imperiosa da presença do leiloeiro walrasiano. Se as transações não forem interrompidas, para que novos lances sejam feitos, até se atingir o ponto de equilíbrio, esse jamais será alcançado. Ou, de outro modo, é necessário que o conhecimento por parte de todos os agentes seja completo. Em qualquer caso, não há risco no mercado em equilíbrio geral walrasiano.

Escrevendo quase vinte anos depois de seus predecessores, Marshall defrontou-se com suas dificuldades analíticas e estabeleceu um caminho diferente para determinar o equilíbrio: isolar um produto dentro do sistema econômico e determinar as condições de equilíbrio desse mercado particular. Para isso, basta considerar como dados os preços dos fatores de produção utilizados pela indústria considerada, as funções de produção das empresas dessa indústria e a curva de demanda pelo produto. Pode-se assim chegar a funções simples de oferta e procura, e determinar os preços e quantidades transacionadas em condições de equilíbrio do mercado.

Marshall procurou também, explicitar de forma mais cuidadosa os supostos presentes em sua construção, inclusive a já referida idéia de atemporalidade na elaboração das escalas de preferência dos agentes econômicos¹⁷. E constrói uma curva de demanda a partir da lei da variação do grau de utilidade, estabelecida por Jevons. Para isso, introduz uma simplificação: a de que a utilidade marginal do dinheiro é constante. “Num mesmo momento, não se alterando os recursos materiais de uma pessoa, a utilidade marginal do dinheiro para ela é uma quantidade fixa, de sorte que os preços que ela se decida a pagar por duas mercadorias estão, um em relação ao outro, na mesma razão da utilidade de duas mercadorias”¹⁸.

¹⁶ Idem, p. 87.

¹⁷ “Os preços de procura em nossa lista são aqueles pelos quais as diversas quantidades de uma coisa podem ser vendidas num mercado **durante um tempo dado e sob condições dadas**” (grifos no original) (MARSHALL, A., *op. cit.*, v. I, p. 102).

¹⁸ O professor Mário Henrique Simonsen, com seu conhecido rigor matemático, não deixou passar despercebida essa contradição: “Não parece haver qualquer razão psicológica plausível para que se admita essa exceção à lei da utilidade marginal decrescente. E, de fato, se admitíssemos constante a utilidade marginal do moeda, chegaríamos a uma série de conclusões empiricamente inaceitáveis. A primeira seria a da ausência do efeito-renda” (SIMONSEN, M.H., *Teoria Microeconômica*, v. 1, p. 14. RJ: Editora da FGV, 1977, 13ª edição).

Apesar de frágil, essa hipótese permite-lhe construir uma curva de demanda negativamente inclinada. Mais complicado e problemático ainda é o problema da construção de uma curva de oferta positivamente inclinada. Para que ocorra essa hipótese, a indústria considerada tem que operar sob a lei dos rendimentos decrescentes — ou seja, inexistência de economias de escala. Caso a firma opere em rendimentos crescentes, sua curva de oferta seria negativamente inclinada o que poderia tornar inalcançável o equilíbrio¹⁹.

Essas observações, apresentadas apenas para apontar a complexidade do problema do equilíbrio dos mercados, corrobora a afirmativa do professor Simonsen de que “essa teoria não passa de uma abstração e que o mundo real não passa de uma sucessão de desequilíbrios. O que há a lembrar é que as dificuldades para teorizar sobre esse mundo real são consideráveis, pois se faz necessário saber: (a) como os agentes econômicos se decidem em face da incerteza (...); (b) como os erros de previsão no passado afetam as previsões para o futuro”²⁰.

2. Estruturas de mercado: a noção de imperfeições

Como dissemos há pouco, a idéia de estruturas de mercado é, de certa forma, devida a Marshall, embora seu objetivo tenha sido o de definir as condições de equilíbrio em condições de concorrência (mais tarde chamada de “pura” ou “perfeita”); ao tratar, ainda que apenas de passagem, o monopólio²¹, em contraposição à concorrência, sugere a existência de tipos diferenciados. A questão das estruturas intermediárias entre os casos polares de concorrência perfeita e monopólio, entretanto — que inclui os casos do oligopólio, da concorrência monopolista e das associações monopolistas — só seria objeto da atenção dos economistas bem mais tarde²².

A preocupação de Marshall com o rigor formal de sua construção levou-o a definir as condições para a existência da concorrência (‘pura “ou “perfeita”’); resumidamente são elas:

¹⁹ Essa é, de forma extremamente simplificada, a essência da crítica de Sraffa, contida em seu célebre artigo de 1926. Ver SRAFFA, P.: “The laws of returns under competitive conditions”, *Economic Journal*, v. XXXVI, 1926. O próprio Marshall reconhece a dificuldade ao dizer que “a teoria estática do equilíbrio não é, portanto, inteiramente aplicável a mercadorias que obedecem à lei do rendimento crescente”; mas a descarta, supondo que “tais casos ... não são numerosos” (MARSHALL, A., *Princípios de Economia*, v. II, ed. cit., p. 144).

²⁰ SIMONSEN, M.H.: *Teoria Microeconômica*, v. 2, ed. cit., p. 9.

²¹ MARSHALL, A.: *Princípios de Economia*, v. II, ed. cit., p. 127 e seg.

²² Ver CHAMBERLAIN, E., *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1933, e ROBINSON, J., *The Economics of Imperfect Competition*, Londres: Macmillan, 1933.

- (a) o mercado é formado por um grande número de empresas vendedoras, todas relativamente pequenas e agindo independentemente, de modo que nenhuma possa isoladamente afetar o preço de mercado;
- (b) o produto é homogêneo, não sendo diferenciado pelos compradores, a não ser pelo preço;
- (c) todos os agentes estão perfeitamente informados sobre tudo que se passa no mercado;
- (d) existe completa liberdade de acesso ao mercado (não há barreiras à entrada).

Essa definição é importante porque é dela que parte a noção de imperfeição de mercado. Com efeito, o mundo retratado pela teoria do equilíbrio em concorrência perfeita, apesar de dar origem a uma representação formalmente elegante e sofisticada, tem pouco a ver com a realidade — além de estar baseado em considerações psicológicas e antropológicas bastante ingênuas. Como diria o professor Simonsen: “Cada agente econômico se sente perfeitamente incapaz de afetar, por suas decisões individuais, o sistema de preços. Ao mesmo tempo, qualquer deles possui perfeito conhecimento do mercado e adivinha com a mais absoluta precisão o futuro dos preços. Nesse mundo não há complicações psicológicas: por uma questão de seleção natural, o empresário é obrigado a maximizar seus lucros, o que lhe permite apenas não sofrer prejuízos. E se cada um cuidar apenas de si, nem se deixar influenciar pelos outros, teremos uma sociedade que, se não for feliz, pelo menos será eficiente no sentido de Pareto”²³.

Para tentar uma aproximação com o mundo real — e examinar, a teoria econômica teve que relaxar os pressupostos do equilíbrio em concorrência perfeita. Os textos seminais, ambos de 1933, de Joan Robinson (*A Economia da Concorrência Imperfeita*) e de Edward Chamberlain (*A Teoria da Concorrência Monopolista*) procuram dar conta dessa realidade, ainda que usando denominações diferentes (imperfeição de mercado para Robinson, diferenciação de produto para Chamberlain), na qual as mercadorias não são indiferentes para os compradores.

Dessa forma, situações de oligopólio ou de concorrência monopolista constituem imperfeições de mercado, no sentido de que existe concorrência entre as firmas, mas cada firma tem seu próprio mercado, ainda que não haja barreiras intransponíveis entre ele e os de seus concorrentes. O padrão de concorrência existente entre as firmas não se caracteriza apenas, portanto, pela competição em preços, mas pela competição em produto²⁴. As firmas, assim devem alterar a qualidade, as características e a apresentação do produto para atrair

²³ SIMONSEN, M.H.: *Teoria Microeconômica*, v. 2, ed. cit., p. 325.

²⁴ Os produtos portanto não são homogêneos, mas devem ter algum grau de substitutibilidade.

compradores; e mais, podem fazer publicidade para induzir os compradores a adquirir o seu produto²⁵.

Outro autor que avançou no tema das estruturas de mercado foi Steindl que, abandonando a dicotomia marshalliana entre concorrência perfeita e monopólio, opõe a indústria competitiva à indústria oligopolista. Para ele as indústrias competitivas caracterizam-se por: (a) inexistência de barreiras à entrada de pequenos produtores; (b) as firmas marginais²⁶ são pequenas e possuem taxa de lucro tendendo a zero; (c) estas firmas respondem por uma parcela significativa da produção total da indústria. Já as indústrias oligopolistas apresentam as seguintes características: (a) existência de barreiras à entrada; (b) existência de economias de escala; (c) as firmas marginais têm taxas de lucro superiores a zero e capacidade de resistência financeira²⁷.

Também Labini, interessado em aprofundar o estudo das estruturas de mercado, diferencia, no âmbito da concorrência imperfeita, os casos do “oligopólio diferenciado” e do “oligopólio concentrado”. O primeiro “se encontra na produção de produtos manufaturados de consumo e nas atividades comerciais”. Nesse caso, que corresponde às situações examinadas pelos teóricos da concorrência imperfeita ou monopolista, “o conceito de ‘mercado’ somente pode ser válido se distinguirmos o mercado ‘particular’ dos produtos de cada empresa do mercado ‘geral’ que inclui, além daqueles produtos, os seus substitutos mais próximos”²⁸.

Além desse caso, existem “indústrias que produzem bens suficientemente homogêneos (ou pouco diferenciados) e que são caracterizadas por uma elevada concentração”²⁹. A essa situação, Labini chama de “oligopólio concentrado”, reconhecendo ainda a existência de “uma situação intermediária, que apresenta as características da concentração e da diferenciação”, que denomina de “oligopólio misto”. De qualquer forma, para ele, “o oligopólio ... não aparece como um caso teórico particular, mas como a forma de mercado mais freqüente, embora apresente figuração variada na moderna realidade econômica”³⁰. É isso que lhe

²⁵ Não interessa aqui seguir todos os passos dos modelos de concorrência imperfeita. Vale lembrar, no entanto, que esses modelos não conseguiram alcançar um grau de rigor formal semelhante aos de concorrência perfeita. As críticas geralmente feitas a esse modelo passam pela impossibilidade de se conhecer previamente a curva de demanda, pela dificuldade em se mensurar a qualidade do produto e pelo caráter restrito do equilíbrio, que só ocorre na hipótese (irreal) das firmas possuírem a mesma estrutura de custos.

²⁶ Firms marginais são as que apresentam maior estrutura de custos.

²⁷ Ver STEINDL, J., *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*, p. 61 e seg. SP: Abril Cultural, 1983.

²⁸ LABINI, S: *Oligopólio e Progresso Técnico*, p. 35. SP: Abril Cultural, 1984.

²⁹ Idem, ibidem.

³⁰ Idem, p. 36.

permite dizer que “a teoria do oligopólio constitui, em relação à teoria da concorrência imperfeita, uma posterior aproximação com a realidade”³¹.

Finalmente, levando em conta todas essas contribuições, os teóricos da organização industrial propuseram uma taxonomia abrangente, que compreende:

- (a) **indústria competitiva**: existe competição por preço mas não por diferenciação de produto;
- (b) **indústria competitiva diferenciada**: existe competição por preço e por diferenciação de produto;
- (c) indústria oligopolista diferenciada ou **oligopólio diferenciado**: existe competição por diferenciação de produto mas não por preço;
- (d) indústria oligopolista pura ou **oligopólio homogêneo**: não existe competição por diferenciação de produto nem por preço.

As imperfeições (ou falhas) de mercado, porém, não se limitam aos casos de monopólio ou oligopólio, e pelo menos outras quatro situações vêm sendo estudadas. Tais situações são, na verdade, o fundamento para a intervenção do Estado na economia ou para a regulação do mercado pelo Estado. São elas:

- i. indivisibilidade do produto;
- ii. externalidades;
- iii. riscos e incertezas na oferta de bens;
- iv. assimetria de informação.

Bens indivisíveis são aqueles para os quais não se pode estabelecer preços via mercado, sendo suas características a não-exclusividade (a eles não se aplica o direito de propriedade) e a não-rivalidade (o acesso de mais pessoas a seu consumo não implica aumento de custos). Os bens indivisíveis são os bens públicos puros e o exemplo sempre citado é a defesa nacional. Devem ser oferecidos pelo governo e são o campo por excelência para a ação convencional do Estado.

O conceito de **externalidades**, por sua vez, provém da constatação de que o postulado da teoria convencional de que o mercado produzia o equilíbrio não só para cada agente individualmente considerado, mas para a economia como um todo, esbarrava no fato de que a ação de certos agentes afetava positiva ou negativamente as ações de outros agentes. Esses efeitos passaram a se chamar externalidades e serviram de base a novos tipos de regulação estatal para coibi-los ou limitá-los. As externalidades mais comuns se dão da produção sobre o consumo e sobre a própria produção, embora também ocorram em sentido inverso, ou seja do consumo sobre a produção e o próprio consumo.

Deixando de lado a discussão teórica sobre o conceito de incerteza, bem mais complexo, pode-se apontar simplifadamente, como **riscos** que prejudicam a

³¹ Idem, p. 35.

oferta de bens, os de natureza tecnológica, os que decorrem de prazos excessivamente longos de maturação para o investimento e os relacionados ao tamanho do mercado.

Finalmente, a **assimetria de informação**. Para entendê-la, talvez devamos recordar que, desde Jevons, a noção de “mercado perfeito” está ligada ao pleno conhecimento “das condições de oferta e procura”; essa era também, como vimos, uma condição implícita para Walras e explícita para Marshall. Sem conhecimento perfeito de todos os aspectos quantitativos e qualitativos que influem no mercado, não se pode esperar do *homo oeconomicus* uma decisão racional. Esta é também uma condição abstrata, necessária para a construção de um modelo teórico, mas que não se verifica em nenhum mercado real.

Recentemente, no entanto, os compêndios de microeconomia passaram a considerar a questão da informação como restrita apenas aos aspectos relacionados à boa ou má qualidade do produto³². Com isso, aduzem um novo suposto, que não explicitam: a de que os ofertantes têm pleno conhecimento das condições de oferta e demanda, e os compradores também, com exceção da qualidade do produto que estão comprando. Isso leva à introdução de dois novos conceitos, a saber a “seleção adversa” e o “risco moral” (*moral hazard*).

Para os autores que trabalham com essas categorias, o problema decorre do fato de que, para os consumidores, é impossível saber de antemão se o produto oferecido possui boa ou má qualidade. E a diferenciação qualitativa dos bens provém de uma “externalidade” entre os vendedores de produtos de boa qualidade e os de má qualidade. Quando alguém tenta vender um produto de má qualidade, isso afeta a percepção dos compradores sobre a qualidade desses bens, reduzindo o preço que estão dispostos a pagar e prejudicando os vendedores de produtos de qualidade. “É essa externalidade que cria a falha de mercado”³³.

A “seleção adversa” se manifesta quando, em um mercado competitivo, defrontam-se vendedores de bens com qualidades diferenciadas e custos igualmente diferenciados. Sendo competitivo o mercado, nenhum produtor poderá influir no preço de venda, levando todos os produtores a optar pelo menor custo e

³² Varian, cujo manual é atualmente adotado em boa parte das universidades norte-americanas e brasileiras, é um dos que simplifica a questão, restringindo o problema da informação ao conhecimento da qualidade do bem considerado. Dessa forma, reduz a questão do mercado a uma relação individualizada entre comprador e vendedor ou, como se todas as demais questões que dependem de “informação”, fossem axiomáticamente conhecidas. Ver VARIAN, *Microeconomia: Princípios Básicos*, p. 693 e seg. RJ: Campus, 2000. O primeiro a explorar essa “falha” de mercado foi AKERLOF, G., “The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism”, *The Quarterly Journal of Economics*, n. 84, 1970.

³³ VARIAN, op. cit., p. 695.

menor qualidade, ou seja os produtos de baixa qualidade expulsam do mercado os de alta qualidade, pela impossibilidade de se dispor de antemão da informação sobre o produto. Situações como essa podem, no limite, levar à extinção desse mercado³⁴.

Vale observar que o termo “seleção adversa” surgiu justamente no mercado de seguros, para indicar situações em que as seguradoras cobram prêmios médios para populações com riscos diferenciados; isso afastará a população onde o risco é menor (que considerará alto o preço) e concentrará a demanda na população de alto risco (para quem o prêmio será considerado baixo). Já o “risco moral” — outra expressão criada no mercado de seguros — designa situações em que os incentivos aos indivíduos que contratam seguros para evitar os sinistros são baixos³⁵. A existência de “risco moral” implica uma “falha” no funcionamento do mercado, pois a quantidade demandada do bem (seguro) será maior do que a ofertada.

De qualquer forma, são as imperfeições de mercado, como dito anteriormente, que fornecem, na visão da teoria econômica convencional, o fundamento para a ação pública na regulação dos mercados, ação essa que abarca um conjunto bastante amplo de mecanismo, desde os instrumentos típicos de política econômica (fiscal, monetária, cambial etc.) até a produção direta de bens e serviços pelo Estado. As políticas tradicionais atuam através de indução positiva ou negativa a certas atividades (incentivos, subsídios, renúncia fiscal, política de crédito, proteção tarifária, criação de impostos), dos gastos de transferência e do próprio poder de compra do setor público. Tais instrumentos servem para casos de externalidades, monopólios e de inexistência ou insuficiência de oferta.

A produção, ou, melhor dito, a oferta de bens e serviços diretamente pelo Estado, ocorre quando o mercado não consegue prover, no todo ou em parte, bens e serviços considerados necessários. Trata-se aqui não apenas dos bens públicos, que são exclusivos do governo, mas também os chamados bens “sociais” (saúde, educação etc.) e até bens econômicos, particularmente na área de infra-estrutura e de serviços básicos.

Finalmente, há outros instrumentos de ação, relacionados a diversas formas de regulação pelo Estado, que são os mecanismos e agências de coordenação dos mercados e a regulamentação através de leis, específicas ou gerais, de defesa da concorrência e de direitos do consumidor.

³⁴ O limite aqui ocorre quando o preço que se forma no mercado é inferior aos custos de produção do produto de pior qualidade.

³⁵ Essa é a razão pela qual determinadas modalidades de seguro cobram franquias.

3. O “mercado de saúde”: a visão da “economia da saúde”

Os problemas relacionados à assistência à saúde vêm recentemente atraindo a atenção dos economistas, dando margem ao surgimento de um campo específico em sua área de conhecimento — a “economia da saúde”. Essa ampliação do campo teórico da economia não decorre de uma mera curiosidade teórica ou científica, mas está certamente ligada ao crescimento dos gastos em saúde desde os anos 70, o que coloca renovados problemas de gestão de políticas públicas. Tais problemas se viram aumentados, nas décadas seguintes, por seguidas mudanças no marco regulatório e pela diferenciação dos agentes que atuam nesse “mercado”.

Uma vez atraída a sua atenção, os economistas passaram a defrontar-se não apenas com os problemas de um segmento restrito — o da assistência — mas de um verdadeiro “complexo industrial”, com intrincada teia de relações a montante e a jusante. Essa rede compreende não apenas os provedores de serviços — por si só diferenciados pelo tipo de serviço (hospitais, profissionais da saúde, clínicas e laboratórios), pelo tipo de propriedade (pública ou privada), pelo tamanho e pela estrutura de mercado e padrão de concorrência em cada um dos segmentos — mas os usuários desses serviços, intermediários públicos e privados, instituições financeiras, fornecedores de equipamentos e insumos, institutos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, redes de comercialização, produtores de medicamentos e seus desdobramentos nos serviços de comunicação social. E os problemas dizem respeito não apenas à necessidade de dar uma resposta econômica ao crescimento do gasto, mas a toda uma gama de temas que vai da caracterização do “mercado” (ou dos “mercados”), com seus traços inescandíveis de incerteza e informação assimétrica, até questões relacionadas a custos, remunerações, eficiência alocativa e financiamento — todos colocados para a gestão pública do setor.

Ocorre que a definição do escopo da nova disciplina acabou prisioneira dos cânones dos economistas profissionais, como uma simples aplicação de conceitos e leis gerais da economia aos serviços de assistência à saúde. Boa parte da literatura sobre o tema apresenta, assim, um viés fortemente neoclássico, procurando transferir para esse particular “mercado” os princípios e axiomas da teoria econômica, em particular da microeconomia³⁶. É o caso, por exemplo, de duas publicações recentes, uma proveniente da Europa, intitulada *Economía de la*

³⁶ Precursor nessa trajetória é o trabalho de ARROW, K.J., “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”, *American Economic Review*, 1963.

*Salud*³⁷ e outra dos Estados Unidos, *The Health Care Marketplace*³⁸, principalmente esse último.

Assim é que Warren Greenberg não hesita em afirmar que, embora o setor de assistência à saúde possa ter características diferentes de outras indústrias, os princípios da oferta e da procura são tão aplicáveis a essa indústria quanto às demais³⁹. A questão, portanto, se resume a examinar quais das imperfeições do mercado, relacionadas pela teoria, se aplicam ao caso. Esse mesmo autor aponta algumas delas:

- ausência de informações sobre qualidade, natureza e preço dos serviços de atenção à saúde, e assimetria de informação entre médico e paciente;
- barreiras institucionais à entrada nos mercados de prestação de serviços de assistência ;
- discriminação de preços (cobrança de preços diferentes pelo mesmo serviço)⁴⁰;
- externalidades negativas.

Álvaro Hidalgo Vega e seus co-autores exploram ainda algumas outras “falhas” de mercado, classificando-as em três grupos:

- existência de processos com custos muito elevados e rendimentos crescentes a escala, impedindo a determinação dos preços através de mecanismos competitivos e gerando um tendência a processos de monopolização ou oligopolização;
- presença de fortes externalidades na provisão da assistência à saúde, combinada com baixa consciência de seus benefícios sociais;
- informação assimétrica entre médico e paciente, acarretando o surgimento de incerteza⁴¹.

Os dois livros aqui examinados dão grande atenção à presença dos seguros de saúde no mercado de assistência médica. Apontam a incerteza, combinada com os custos potencialmente altos dos tratamentos, como a razão para que o setor seja objeto de cobertura por seguro. Só que, diferentemente de outras

³⁷ VEGA, A.H., CORUGEDO DE LAS CUEVAS, I. e SEÑARIS, J.L.: *Economía de la Salud*. Madrid: Ediciones Pirâmide, 2000.

³⁸ GREENBERG, W.: *The Health Care Marketplace*. NY: Springer, 1996.

³⁹ “Although the health care industry may have different characteristics than other industries, the principles of demand and supply are as applicable to health care as to other industries”. GREENBERG, W., p. 2.

⁴⁰ KESSEL, R.A.: “Price discrimination in medicine”, *Journal of Law and Economics*, 1958.

⁴¹ VEGA, A.H. et alii, op. cit., p. 76.

modalidades, o seguro de assistência médica está sujeito ao “risco moral”⁴². O que significa, no caso, que, quando os serviços de saúde são cobertos por seguro, a demanda é maior do que quando os próprios indivíduos devem pagar por eles.

O seguro de saúde também é considerado como particularmente afetado pela “seleção adversa”, fazendo com que os teóricos da economia da saúde recomendem que as seguradoras não baseiem suas taxas na incidência média de problemas de saúde da população. Isso afastaria as pessoas saudáveis e concentraria a demanda por seguros nos indivíduos mais propensos a ficar doentes⁴³.

O seguro de saúde é, no entanto, facilmente integrado nos marcos da teoria convencional, supondo que, quando existe o seguro, há uma modificação na elasticidade-preço da demanda⁴⁴. No caso, a existência do seguro implica uma redução do preço da assistência médica para o segurado, fazendo com que a curva gire em torno de um ponto fixo, que corresponderia à quantidade demandada se os serviços de assistência fossem totalmente gratuitos⁴⁵.

Um balanço dos estudos feitos no âmbito da chamada economia da saúde impõe-se. Mesmo considerando a importância da aplicação dos instrumentos da ciência econômica aos vários segmentos que compõem o “complexo industrial” da assistência médica, não se deve perder de vista as dificuldades que derivam desse enfoque. Elas surgem, de pronto e antes de mais nada, pela especificidade do tipo de bem que está em discussão. Dificilmente se pode considerar a **saúde**, como o fazem Vega *et alii*, um “bem”, na acepção mercantil da palavra. Mesmo a **assistência à saúde**, entendida em seu aspecto de mercadoria, deve ser examinada em suas peculiaridades; Arrow, por exemplo, em seu artigo pioneiro, sugere que a incerteza que afeta o indivíduo doente torna esse setor diferente dos outros.

Ademais, não basta tomar como um dado os desdobramentos teóricos da ciência econômica no estudo de situações em que predominam as chamadas “falhas de mercado”, sem contextualizar essas estruturas nos casos reais em que se inserem. E, obviamente, um esforço nessa direção vai muito além das fronteiras formais da ciência econômica, com suas curvas de oferta e demanda e seus supostos rígidos. Fatores de natureza institucional e cultural influem na

⁴² “In addition, unlike other types of uncertain events such as a fire in one's home, health care is subject to moral hazard”. GREENBERG, W., p.5.

⁴³ VARIAN, op. cit., p. 698-9.

⁴⁴ Os economistas definem elasticidade-preço da demanda como o quociente da divisão entre a variação percentual na quantidade procurada e a variação percentual no preço; ela mede, portanto, a influência de uma variação nos preços sobre a propensão a demandar dos indivíduos.

⁴⁵ VEGA, A.H. *et alii*, op. cit., p. 96-7.

configuração desse “mercado” especial, a partir de suas determinações históricas e sociais.

O esforço de construção de uma “economia política da saúde” deve dar-se, portanto, em um campo necessariamente interdisciplinar em que o instrumental e a visão do economista convivam com uma agenda de pesquisa voltada para **a resolução dos problemas da saúde** (e não apenas do mercado), em uma perspectiva que pressupõe a presença de profissionais da área médica, certamente, mas também da ciência política, da sociologia, da antropologia e da psicologia social.

4. O assistência suplementar à saúde no Brasil: desafios para a regulação

Esta seção visa tão somente apresentar algumas questões relativas à configuração específica do mercado de assistência suplementar à saúde no Brasil, com a finalidade de facilitar o debate sobre o escopo, a amplitude e a profundidade que deve assumir a ação pública regulatória no campo da saúde.

Antes de mais nada, deve-se ter em mente o conjunto do que chamamos, páginas atrás, de “complexo industrial” e que abarca não só prestadores de serviços, usuários e intermediários, como todo um leque de segmentos ligados à produção e comercialização de produtos e prestação de serviços, inclusive com uso intensivo de P & D, que convergem para a chamada assistência médica. Mesmo que nos atenhamos apenas ao segmento formado por prestadores (médicos, hospitais, clínicas, laboratórios etc.), usuários e intermediários (públicos e privados) — o “mercado” de assistência à saúde, propriamente dito — mesmo assim não podemos nos esquecer da influência que os demais segmentos exercem sobre ele.

No caso do Brasil, a primeira especificidade decorre da existência de uma dupla intermediação, pública e privada, constituída pelo SUS e pelas operadoras de planos de saúde. O caráter híbrido desse sistema (ou desse não-sistema) coloca uma série de problemas para a gestão pública, desde a falta de planejamento integrado, impedindo a definição de prioridades, até a formação de mecanismos de complementaridade instáveis e submetidos à lógica dos interesses privados. Um dos problemas dessa configuração reside em que tanto a intermediação privada quanto a pública demandam serviços de uma mesma rede de prestadores, predominantemente privada.

Outra especificidade provém do fato de que os problemas relacionados à localização dos atores adquire dimensões significativas em um país de dimensões continentais, marcado por grande diferenciação em termos de densidade demográfica, renda, cultura e qualidade de vida. Há regiões com grande concentração de equipamentos, instalações e serviços, e outras com grande

escassez — e até inexistência — desses fatores. Esses problemas se vêm agravados pelo fato de que as regiões onde se concentram equipamentos e serviços também são caracterizadas pela ocorrência de graves disparidades de renda e condições de vida e moradia.

Tudo isso parece indicar alguns pontos que devem constar da agenda de discussões para orientar as políticas públicas de saúde, no âmbito da regulação:

- 1º. Se se entende por regulação no campo da saúde o conjunto de mecanismos e instrumentos legais que tem por finalidade não o equilíbrio do mercado mas a adequação das condições da oferta às da demanda e vice-versa, de modo a permitir maior acesso ao sistema e maior resolutividade, parece claro que a regulação deve ter um alcance global e não segmentado, ou pelo menos, que a regulação da intermediação pública (SUS) e da intermediação privada (planos de saúde) deve ter um elevado grau de coordenação.
- 2º. Se se aceita que o mercado deve ser definido “por um grupo de mercadorias que são substitutas próximas entre si” e não por qualquer outro critério, não há como recusar a idéia de que não há nem produto homogêneo — ao contrário, o que há é uma grande diversidade de produtos (não substitutos) oferecidos pelas operadoras de planos de saúde, ainda que o contrato formal seja o mesmo — nem um mercado único de planos de saúde, mas sim vários mercados.
- 3º. Essa conclusão é reforçada quando se leva em conta, ademais, a diferenciação regional, que constitui, por si só, importante fator de segmentação dos mercados.

A questão, portanto, que se coloca para a regulação diz respeito à coordenação de mercados segmentados, com estruturas de oferta diferenciadas, demanda com padrões de desigualdade elevados e modalidades de competição que incluem todo o espectro das taxonomias estabelecidas pela teoria da organização industrial.