

Prefácio

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

VIANNA, M. L. T. W. Prefácio. In: GIOVANELLA, L. *Solidariedade ou Competição?* Políticas e sistema de atenção à saúde na Alemanha [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2001, pp. 7-10. ISBN: 978-65-5708-097-9. <http://doi.org/10.7476/9786557080979.0001>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Prefácio

Nos anos de 1970, disseminou-se no meio acadêmico a figura do brasilianista. Naqueles tempos difíceis, em que o acesso a dados e informações estava muitas vezes bloqueado aos pesquisadores nacionais, muitos estrangeiros – valendo-se do salvo-conduto de sua condição – desenvolveram teses de doutorado, escreveram livros e publicaram artigos que tinham o Brasil por objeto. Sem dúvida, a contribuição que deram à reflexão acerca do país foi grande, mas deixaram entre nós, cientistas sociais brasileiros, uma dupla sensação desconfortável de impotência diante da conjuntura e do agravamento do secular complexo de colonizado.

A tese ora editada como livro pertence ao recente e promissor conjunto de trabalhos que pretende modificar essa situação. Agora, os pesquisadores brasileiros não só dominam seu próprio universo, como desbravam, com êxito, searas alheias. Sinal de maturidade. E desbravam searas – o que é particularmente oportuno – ligadas ao tema da política social. Aliar maturidade à oportunidade: eis a qualidade ‘número zero’ de *Solidariedade ou Competição? Políticas e sistema de atenção à saúde*.

O profundo e detalhado exame do Seguro Social de Doença alemão, realizado por Lígia Giovanella, tem, porém, muitos outros méritos que o credenciam a figurar como obra de referência. Concebido como produto de uma área específica do conhecimento, a saúde coletiva, e, portanto, destinado a gerar subsídios setoriais, o trabalho assume uma abordagem pluridisciplinar que o capacita a transcender a especificidade do tema. Trata-se, pois, de um livro que interessa a todos os estudiosos da política social e é sob este prisma que eu gostaria de destacar alguns pontos que confirmam a qualidade do texto e que são especialmente úteis para enfrentar o debate que ora se trava no Brasil.

Em primeiro lugar, estudos que permitam comparações são sempre bem-vindos. No que diz respeito à política social, o saber hoje acumulado acerca de padrões de proteção, modelos de financiamento, níveis de cobertura etc. resulta,

em grande parte, do acesso – disponibilizado pela literatura especializada – a informações referentes aos diversos tipos de sistemas estabelecidos mundo afora. Este trabalho não só fornece farto material no que concerne ao perfil do seguro de doença alemão, como o localiza com precisão no interior do Estado de bem-estar daquele país. Esclarece, assim, o funcionamento, a evolução recente e, sobretudo, as singularidades (vale dizer, condicionantes, percalços e perspectivas singulares) do chamado modelo meritocrático de política social. Isto ajuda a corrigir a tendência, visível nos dias que correm, ao nivelamento da discussão em torno de propostas monocórdicas de reforma, como se todos os sistemas fossem iguais ou como se as soluções fossem as mesmas para todos os sistemas que se defrontam com vicissitudes. Não são, diz Lígia, e o comprova.

Estudar o seguro social alemão de proteção à saúde, e com o rigor que a autora o faz, pode parecer esoterismo intelectual. Contudo, não custa lembrar que a criação de um sistema nacional de previdência (ou seguro social) no Brasil, por Vargas, na década de 1930 (os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), que incluíam, cada um a seu modo, a assistência à saúde, ou, mais corretamente, à doença) obedeceu ao padrão corporativo adotado pelos alemães e teve, aliás, intenções muito similares àquelas que orientaram a ação de Bismarck, quando introduziu os seguros sociais na Alemanha recém-unificada em fins do século XIX.

Não obstante, o interesse comparativo aqui extrapola a já rica dimensão histórica porque, se a semelhança permanece apenas na origem, já que o sistema brasileiro foi unificado nos anos de 1960 e remodelado à inglesa pela Constituição de 1988, a diferenciação posterior é instigante. O seguro de doença alemão, a despeito de ter preservado sua estrutura corporativa, expandiu-se – hoje a cobertura é de 90% da população – e tornou-se mais uniforme, ao passo que o sistema brasileiro, com todas as alterações universalizantes que recebeu, mantém a tradicional dualidade saúde para pobre *versus* saúde para não (ou menos) pobres. Tal constatação, induzida pela leitura do trabalho, leva a um segundo ponto relevante para a discussão, qual seja, a evidência de que a variável modelo institucional de prestação de serviços médicos (corporativo, universal etc.) não é suficiente para explicar o alcance de um sistema em termos da produção de bem-estar. Traduzida para uma linguagem mais polêmica, a evidência sugere que a segmentação do sistema alemão resulta em mais igualdade que o universalismo do sistema brasileiro. Como explicar?

É justamente na linha do oferecimento de explicações plausíveis – no que se refere às diferentes capacidades nacionais para continuar a produzir bem-estar no adverso contexto atual – que o estudo avança. Focalizando explicitamente o seguro de doença em determinado momento de reforma, a denominada terceira etapa da reforma, coisa recente, a autora mostra, de fato, que o sistema de proteção social alemão atenua os efeitos deletérios da competição e dos mecanismos

privatizantes ou de contenção de gastos introduzidos por sua institucionalidade e por sua 'adequação' aos modos de articulação de interesses vigentes na sociedade. Ou seja, sublinha o papel dos arranjos neocorporativos na formulação e na implementação de políticas, a força das associações representativas dos atores envolvidos (as inúmeras caixas que compõem o sistema), a importância da negociação e das instâncias em que ocorre. Sublinha, enfim, a enorme relevância da política na condução da política social e, obviamente, nas reformas que visam à política social.

Este ponto é crucial. Trazê-lo à tona contribui para desmistificar a idéia de que as mudanças que estão sendo operadas nos sistemas de proteção social se pautam por necessidades técnicas inevitáveis e, por conseguinte, apresentam alto grau de homogeneidade. Lígia Giovanella revela, ao contrário, que reformas, por setoriais que sejam, guardam estreita relação com a organização política e os recursos de poder que os interessados – em sua aprovação ou em sua rejeição – possuem, e que, portanto, não constituem, de maneira alguma, assépticas soluções disponibilizadas pela tecnologia; muito menos, soluções aplicáveis indiscriminadamente a qualquer país.

Medidas com o intuito de privatizar a demanda ou racionalizar a oferta de serviços, propostas com vistas a imprimir maior concorrência entre os prestadores ou a reduzir o catálogo de ações, todas elas passam pelo crivo das associações, encaram os desafios das votações, sujeitam-se aos requisitos das coalizões e, ao fim, ao cabo, e no tempo que tais processos exigem, são redefinidas de molde a consubstanciar consensos indispensáveis à própria governabilidade.

Não há receita para ajustar as políticas sociais. O caso da Alemanha é exemplar. Altos índices de desemprego, déficits públicos volumosos, problemas sérios com o provimento de aposentadorias e de serviços médicos, enfim, dificuldades de toda ordem rondam o sistema de proteção social e, sem dúvida, abalam certos princípios que o fundamentam. No entanto, abalar não significa quebrar e, com efeito, as respostas que a sociedade alemã tem dado – ilustradas neste livro com as marchas e contramarchas da reforma do seguro de doença –, demonstram inequívoca resistência política ao desmantelamento (apontado pela ideologia neoliberal como tecnicamente inelutável) de suas políticas sociais.

Países como a Alemanha – cuja institucionalidade valoriza e estimula a concertação e onde os atores organizam seus interesses em esquemas corporativos extremamente agregados e inclusivos – são países que montaram Estados de bem-estar amplos e abrangentes. São igualmente eles que, com a crise aberta a partir do final dos anos 70, passaram a buscar estratégias de reforma que garantissem a manutenção dos direitos conquistados. Nem todos os países, é claro, estão nestas condições. Mas a lição é cristalina e nela consiste o último ponto do trabalho de Lígia Giovanella que quero enaltecer. Se a estrutura política de uma nação influi

decisivamente nos rumos da política social e se, como é mais do que sabido, estruturas políticas variam de nação para nação, não há como aceitar a afirmação da inexorabilidade do desmonte do Estado de bem-estar em consequência de um também implacável movimento de globalização da economia. Os caminhos, porque políticos, são múltiplos, as possibilidades, porque políticas, são diversificadas e as perspectivas, porque politicamente construídas, não são, ou nem todas são, fatais.

Porque demonstra tudo isto e muito mais, este livro convida a compartilhar o otimismo e a seguir brigando, no campo das idéias, por um mundo mais justo. É ler para ver.

Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna
Diretora Adjunta de Graduação do Instituto de Economia
da Universidade Federal do Rio de Janeiro