

## Prefácio

Renato R. Boschi

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BOSCHI, RR. Prefácio. In: MENICUCCI, TMG. *Público e privado na política de assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, pp. 11-13. ISBN 978-85-7541-356-2. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



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

A menção honrosa à tese de doutorado em ciências sociais conferida pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) ao trabalho de Telma Maria Gonçalves Menicucci atesta, ainda que não explicita, a qualidade do material ali apresentado. Não fosse isso, seria quase supérfluo elaborar um prefácio para este texto que se constitui na melhor e mais completa avaliação das políticas de saúde no Brasil. Tendo orientado teses – e participado de bancas – focalizando a temática sob diferentes ângulos, sinto-me confortável – além de bastante honrado e gratificado – em fazer tal afirmação sobre um trabalho que foi desenvolvido sob a minha orientação no programa de doutorado em ciências humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mas que é fruto do profundo conhecimento que a autora tem como pesquisadora na área. As razões são de fácil enunciado: trata-se de uma análise que, por um lado, retraza a trajetória da política de saúde no país, fornecendo um conhecimento abrangente e histórico para se entender as suas características no contexto que emerge das reformas neoliberais e culmina com os intentos de regulação; por outro, está baseada em um enorme e minucioso trabalho de pesquisa empírica que envolve tanto as dimensões diacrônicas quanto as sincrônicas do panorama da assistência à saúde.

Centrada em uma abordagem que privilegia um olhar histórico sobre a importância de instituições no âmbito da produção de políticas públicas, a análise se delimita no período que vai dos anos 60 até finais dos anos 90, marcado por diferentes características, seja do ponto de vista do modelo econômico subjacente, seja do ponto de vista do regime político e dos atores que são os produtores e consumidores da política de saúde que, finalmente, se

instaura no quadro da regulação promovida pelas reformas de mercado em finais do século passado. O que se configura como a política de saúde nessa conjuntura é um sistema que pode ser caracterizado como dual, com forte dependência de trajetória, continuidades e também rupturas. Os anos 60 moldam o campo da saúde na medida em que ali se criam os atores, as bases da política, se definem os parâmetros dentro dos quais o processo vai se desenrolar e se tomam decisões com conseqüências estruturais de longo prazo. É a partir desse momento que começa a se expandir uma rede prestadora de serviços que fornece incentivos e fortalece os atores privados, gerando assim fortes continuidades em termos das características da política no período posterior. A ruptura se expressa a partir da conjuntura de redemocratização, como um campo favorável à institucionalização da proposta de criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que se sobrepõe à tendência de privatização em curso. O desfecho é dado pela criação de um modelo de regulação que acaba por consolidar um sistema dual das políticas de saúde.

Relevante nessa visão processual da política é o esclarecimento de alguns pontos que freqüentemente rondam a discussão sobre a temática. O primeiro diz respeito à visão do modelo de política de saúde como associado comumente ao contexto das reformas de mercado que se implantam a partir de fins dos anos 80 e início dos 90. A análise mostra claramente que as tendências à privatização datam do período anterior, sugerindo cautela quanto a se atribuir às reformas recentes tanto a faceta privada do modelo como possíveis conseqüências numa direção mais homogênea. O segundo se refere à possível convergência de resultados em diferentes contextos em que tais reformas foram aplicadas. Novamente, a análise, embora não envolva comparações sistemáticas, sugere que a trajetória brasileira guarda especificidades que contrastam com as de outros países, como o Chile, onde o modelo de privatização se pautou pelos preceitos neoliberais com resultados bastante distintos.

Ainda um terceiro aspecto elucidado no trabalho diz respeito à segmentação estrutural que se verifica no modelo de política de assistência à saúde no Brasil em termos de classe social e, também, a um ponderado entendimento acerca da sua faceta pública. A pretensão de implantação de um modelo de acesso universal e financiamento público que emerge da Constituição de 1988 não modifica o quadro de acesso diferenciado e cobertura priva-

da que vinha se configurando ao longo do tempo. Trata-se de uma dupla dualidade nesse sentido, não apenas em termos da cobertura público/privado, como também em termos da clientela atendida: os setores menos favorecidos de um lado, aglutinados na assistência pública, e os mais privilegiados, no âmbito privado. Aqui, porém, emerge uma dimensão interessante e de suma importância da análise empreendida pela autora, que tem a ver com uma valorização da cobertura e do acesso público, freqüentemente tratados de forma negativa no debate. Curiosamente, nesse particular, pesquisa realizada por ela sugere uma percepção mais positiva da prestação dos serviços públicos de assistência por parte dos seus usuários, a despeito da precariedade que comumente se associa ao SUS em uma avaliação difundida por não-usuários e pela mídia em geral.

É assim que o estudo esclarece o campo da política de saúde, a um tempo, em termos das formas de acesso e das formas de financiamento dos serviços, de maneira clara e bem fundamentada, limpando o terreno para uma avaliação objetiva e rigorosa. Sintetizando, nos termos da própria autora, “a proposição que considero melhor dar conta da experiência brasileira é que, com a criação do Sistema Único de Saúde, houve de fato uma inovação institucional significativa do ponto de vista interno da assistência prestada pelo setor público diretamente. Entretanto, do ponto de vista do conjunto da assistência, essa mudança setorial não significou uma mudança de rota na assistência à saúde considerada em sua totalidade”.

O texto de Telma Menicucci pode ser considerado um marco no âmbito das análises de políticas públicas em geral, em vista da profícua perspectiva aqui adotada de considerar atores, processos e contexto para o entendimento da mudança institucional de longo prazo, na qual legado e inovação se combinam de formas complexas, muitas vezes não passíveis de serem desvendadas por modelos estáticos ou análises sincrônicas. Ao mesmo tempo, o grande mérito da análise reside em que a autora alia a tal abordagem o conhecimento empírico necessário à compreensão dessa dinâmica em um campo específico, o que qualifica o trabalho como um divisor de águas também na análise das políticas de saúde em particular.

*Renato R. Boschi*

Professor titular do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Universidade Candido Mendes (Iuperj/Ucam)