

POLÍTICAS DE SAÚDE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ARTICULAÇÃO TEÓRICO CONCEITUAL

Camila Manzotti

Universidade Federal da Fronteira Sul
milamanzotti@gmail.com

Enise Barth

Universidade Federal da Fronteira Sul
enise.teixeira@uffs.edu.br

Adriana Remião Luzardo

Universidade Federal da Fronteira Sul
adriana.luzardo@uffs.edu.br

Eixo 04: Ciências da Saúde

Resumo: Trata-se de uma articulação conceitual da saúde como política pública e do desenvolvimento regional. Objetiva estabelecer uma reflexão sobre o tema apresentando avanços e aspectos conceituais. Realizado por meio de revisão bibliográfica. Os resultados evidenciam que há novos debates teórico-conceituais em curso; que na relação entre saúde e desenvolvimento pressupõe-se um processo dinâmico que combina crescimento econômico, mudanças fundamentais na estrutura produtiva e melhora do padrão de vida da população. Conclui-se que o país ainda se encontra distante de conseguir executar políticas públicas fundamentais ao desencadeamento de um processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Região. Sistema Único de Saúde.

Introdução

Na abrangência das perspectivas do debate do desenvolvimento regional no Brasil tem-se que até a década de 1990 predominava uma tendência mais focada na centralidade da economia. Identifica-se, a partir de 2003, mudanças na maneira de conduzir a questão regional no Brasil com a expansão da capacidade de oferta regional pela via de investimentos mobilizados para as regiões alvo de políticas regionais que apresentaram crescimento nesse período. No decorrer dos anos começaram a se acentuar perspectivas voltadas para as áreas sociais e humanas. Este estudo busca identificar a existência de debates teórico-conceituais em curso e

relacionar com as políticas públicas de saúde e o desenvolvimento regional. Um deles é o relativo à contribuição das políticas nacionais de desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, transferências de renda a famílias) para a redução das disparidades regionais (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017).

Observa-se que conexões entre as diferentes dimensões do desenvolvimento e das políticas públicas permite uma melhor contextualização do estágio de desenvolvimento que o país se encontra. As condições históricas estruturais e as trajetórias do país, assim como conexões quanto ao plano teórico são importantes para a contextualização das políticas públicas de saúde. Para contextualizar a saúde como política pública dentro de uma perspectiva de desenvolvimento regional é relevante partir de uma conceituação mais ampla tanto de desenvolvimento, quanto uma conceituação mais ampla de saúde. Este estudo busca, através da compreensão de diversos fenômenos no que se refere a interlocução entre desenvolvimento regional e políticas públicas de saúde, contextualizar a dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

No período inicial do século XXI, mais especificamente a partir de 2003 se constata uma nova orientação de ativismo governamental (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017). Somente a partir desse ano, uma nova coalização política se colocou à frente do governo federal e se intensificaram mudanças na maneira de conduzir a questão regional com alterações substantivas no diagnóstico e no formato de atuação proposta da política regional. “O território recebeu abordagem escalar mais refinada, com elementos de dinâmica econômica e demográfica assumindo grande importância como parâmetro para a atuação da política” (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017, p.442). Essas mudanças foram identificadas mais especificamente através do lançamento da I PNDR, em 2007 e II PNDR, em 2012. Este formato da política nacional de desenvolvimento regional foi, entretanto, acompanhado por dificuldades no que diz respeito a adequação à nova realidade das instituições e dos instrumentos preexistentes.

Nos anos mais recentes, embora se tenha evidenciado fragilidades institucionais e de governança da política regional, a ação do governo federal ainda

conseguiu reverter em benefícios para as regiões onde os recursos foram alocados. Houve a possibilidade de aumento da capacidade de oferta regional pela via do investimento para algumas regiões alvo de políticas regionais como Norte, Nordeste e Centro-Oeste (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017) e houve a renovação dos processos socioeconômicos que impactaram no território, pela dimensão articuladora da política regional. No entanto, a continuidade ao longo de vários governos de uma tendência de descentralização, presente desde a Constituição de 1988, seguiu evidenciando a lógica de transferir obrigações aos estados e municípios, sem corresponder com o equivalente quanto ao repasse de recursos. Para Neto, Brandão e Castro (2017, p. 446) “as relações intergovernamentais que dão base para o pacto federativo cada vez mais necessitam ser ampliadas para fomentar a capacidade de coordenação e articulação entre os entes formuladores e executores das políticas públicas de forma mais vigorosa”.

A Constituição de 1988 trouxe em seus preceitos avanços no sistema federativo brasileiro assim como seus desdobramentos para os entes federativos. Deve-se reconhecer instrumentos de transferências constitucionais de recursos que contribuem para reduzir as disparidades de recursos públicos por habitante no Brasil. Tem-se que, mesmo não havendo uma equiparação de níveis de recursos tributários por habitante, o sistema de transferências fiscais tem gerado nos estados e nos municípios uma maior dotação orçamentaria final para regiões com menor capacidade inicial de geração de recursos tributários (NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017).

Frente ao contexto da dimensão territorial do desenvolvimento regional brasileiro, ao pensarmos o significado do termo desenvolvimento, observa-se que embora o termo seja empregado em vários âmbitos, parece que quanto mais se fala do mesmo, menos se compreende seu significado. Nesta reflexão vamos compreender o desenvolvimento a partir de uma percepção estruturalista. Tem-se então como referência de que se trata de:

...um fenômeno multidimensional, que implica um processo de transformações da estrutura produtiva, das relações sociais, das instituições, da organização política, das bases culturais e da própria relação dos seres humanos com a natureza; é de um fenômeno que acontece na dinâmica das relações sociais, como um processo social localizado, que conjuga crescimento econômico e melhoria das condições de vida da população como um todo, não sendo fruto do “espontaneísmo” ou apenas da ação de forças externas, mas produto das relações tensas e contraditórias que se estabelecem no interior das sociedades e na relação destas com as

demais; que é objeto dos jogos de forças, dos conflitos de classes, dos interesses dos diferentes grupos, das políticas públicas, dos governos e dos organismos nacionais e internacionais (POCHMANN, 2004; ROTTA, 2007, p. 116).

O processo de desenvolvimento de uma região e de um país não se refere apenas ao campo de reflexão da economia. Este deve incluir elementos relativos à análise das relações sociais, das instituições, e das dinâmicas ambientais e territoriais. Uma forma de relacionar a saúde e o desenvolvimento é reconhecer a existência de novos debates teórico-conceituais com forte prerrogativa para pensar e implementar políticas públicas.

Quando pensamos a inserção da saúde enquanto campo de desenvolvimento podemos resgatar o pensamento proposto por Costa, Bahia e Braga (2017, p.2021):

A compreensão de que condições de saúde dependem de fatores nacionais mais gerais – relacionados ao padrão de desenvolvimento e à inserção autônoma e competitiva na economia global –, com repercussões sobre aspectos como nutrição, saneamento, distribuição de renda, pobreza, padrão de crescimento econômico, e que implicou na constatação de que a setorização da saúde é um limitante tanto para o campo científico quanto para a qualidade de vida da população (Costa, Bahia e Braga, 2017, p.2021).

A relevância de aprofundar a análise da relação entre saúde e desenvolvimento surge ao se constatar que tendo passado mais de 30 anos desde a implementação do Sistema Único de Saúde, com seus reconhecidos avanços enquanto política pública, parte da população residente em regiões remotas ou com piores condições socioeconômicas, ainda não possuem o devido acesso a serviços de saúde. Segundo Viana e Elias (2007), os modernos sistemas de saúde são o resultado da interação de processos econômicos, políticos e sociais. Ao discutir a relação entre saúde e desenvolvimento no Brasil, identificar-se que o “esgotamento do modelo liberal de política econômica abre nova perspectiva para a retomada do desenvolvimento, entendido como combinação entre crescimento da economia, mudanças na estrutura produtiva e melhora das condições de vida da população”(VIANA; ELIAS, 2007, p.1765).

Nesse sentido, propõe o resgate da visão da economia política da saúde a partir de outras categorias analíticas — a saúde como direito social, bem econômico e espaço de acumulação de capital pode-se propor o resgate da visão da economia política da saúde. Ao ampliar as variáveis que relacionam desenvolvimento e saúde, é possível elaborar uma base analítica e metodológica da relação entre saúde e desenvolvimento para a formulação da política nacional de saúde baseando-se no reconhecimento da articulação das dimensões

econômica e tecnológica e a social (GADELHA; COSTA, 2013, p.109). Esse avanço pode ser observado mais concretamente a partir do estabelecimento de diversas diretrizes, entre elas:

...a governabilidade específica do setor; a consolidação da atenção à saúde em seus diversos níveis de complexidade e das ações de prevenção e de vigilância em saúde; a constituição de uma rede nacional de serviços de saúde descentralizada; o fortalecimento da regulação sanitária mediante a consolidação do papel da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); a melhoria da regulação do segmento de saúde suplementar; a garantia de um financiamento estável; a introdução de mecanismos de gestão; o compromisso com o acesso a produtos e insumos estratégicos em saúde; e o desenvolvimento de ações de promoção à saúde, fruto do reconhecimento que a saúde depende de um conjunto de políticas econômicas e sociais que extrapolam a governabilidade específica do setor (GADELHA; COSTA, 2013 p.111).

Tem-se então que a partir da conceituação mais ampla tanto da saúde, quanto de desenvolvimento (com articulação entre as variáveis econômicas e sociais), tem-se bases para uma análise dos setores que pautam o desenvolvimento em um ambiente geopolítico marcado pela competitividade em um processo de globalização assimétrico e intenso. A partir dessa perspectiva, pode-se analisar o estágio evolutivo e o reconhecimento macropolítico do caráter estratégico do complexo da saúde na agenda de desenvolvimento nacional (GADELHA; COSTA, 2013). Nesse sentido, deve-se, “passando pela ruptura dos processos que alimentam a persistência da polaridade modernização-marginalização que marcou a história do desenvolvimento contemporâneo brasileiro” (COSTA; BAHIA; BRAGA, 2017, p. 2120), trilhar caminhos considerando uma trajetória que vise o desenvolvimento capaz de conduzir o país a uma crescente homogeneização de nossa sociedade.

Considerações Finais

Frente as novas concepções teóricas de desenvolvimento vão se estruturando uma complexa interação de processos econômicos, políticos e sociais, que vão se aprofundando ao se discutir a relação entre saúde e desenvolvimento. Sendo assim, também se atribuí uma nova relevância da contribuição das políticas nacionais de desenvolvimento social (educação, saúde, assistência social, transferências de renda a famílias) para a redução das disparidades regionais.

A adoção de políticas e programas indutores do desenvolvimento nacional, com algumas iniciativas para a área da saúde, sugere que o Brasil tem trilhado um caminho importante rumo a um modelo de transição. No entanto, o país encontra-se muito distante de conseguir executar políticas públicas passíveis de efetivamente permitirem a ampliação das

habilidades e capacidades dos indivíduos, e da própria sociedade de fomentar e ampliar sua participação política e social, como pilar de estruturação dessa sociedade, com vias a fomentar e estimular as alterações nas instituições estatais que sejam fundamentais ao desencadeamento de um processo de desenvolvimento.

Referências

COSTA L. S.; BAHIA, L.; BRAGA, P.S.C.B. Saúde e desenvolvimento: um diálogo com o pensamento de Celso Furtado. *Ciência & Saúde Coletiva*, 22(7): 2119-2127, 2017

GADELHA, C.A.G.; COSTA, L.S. A saúde na política nacional de desenvolvimento: um novo olhar sobre os desafios da saúde. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. Vol. 1.

NETO, A. M.; BRANDÃO, C.A.; CASTRO, C. N. Desenvolvimento regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. Livro desenvolvimento regional Capítulo 14 In: NETO, A. M.; BRANDÃO, C.A.; CASTRO Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

ROTTA, E. Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Curso de pós-graduação em Serviço Social, Porto Alegre, 2007.

VIANA, A. L A; ELIAS, P.E.M. Saúde e desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(Sup):1765-1777.