

Território e saúde: desafios de uma política regional para a Amazônia Legal

Mariana Vercesi Albuquerque

Fabíola Lana Iozzi

Pablo Ibañez

Samuel Frederico

Virna Carvalho David

✉ mari_valb@yahoo.com.br

Faculdade de Medicina/USP

Palavras-chave: Território usado, Sistema Único de Saúde, Amazônia Legal

Os sistemas universais de proteção social em saúde foram historicamente pensados e implantados em países com pouca desigualdade. O Brasil é um caso peculiar, pois apresenta um sistema de saúde universal em um território marcado por acentuadas desigualdades. Esse contexto implica em grandes desafios e o presente trabalho objetiva analisar um deles: a criação de estratégias mais coerentes de regionalização, isto é, introduzir no sistema de planejamento público da saúde a compreensão dos usos desiguais do território brasileiro e suas implicações para a efetivação do SUS.

A compreensão da totalidade do território usado, isto é, da relação dos seus diversos conteúdos com o funcionamento do sistema de saúde, ajuda a desvendar possibilidades e obstáculos para construir um sistema mais cooperativo e fortalecido. A imensidão do Brasil e suas persistentes desigualdades requerem políticas públicas de fôlego para diminuir as iniquidades, e para que essas políticas sejam efetivas e coerentes com a realidade de cada lugar a regionalização é um instrumento imprescindível de planejamento. Nesse sentido, as desigualdades não devem ser vistas como um empecilho para a regionalização da saúde, pelo contrário, é por conta delas que se faz cada vez mais urgente

uma regionalização de fato do sistema e da política.

O objetivo deste resumo é apresentar os principais resultados da pesquisa “Desafios para a proteção social em saúde no Brasil em um contexto de iniquidade”¹. A pesquisa teve como objetivo geral analisar a política federal de saúde para a região da Amazônia Legal no período de 2003 a 2005, sob condução do Ministério da Saúde brasileiro e inserida em uma agenda mais ampla do Governo Federal.

A investigação desenvolvida se orientou pelas seguintes questões: Por que o território importa na definição das políticas públicas? Quais são as possibilidades e dificuldades de construção de uma política de saúde para a Amazônia Legal? Como abordar a complexidade e diversidade das situações sócio-espaciais existentes na Amazônia Legal? Como desenvolver políticas regionais em uma estratégia nacional de enfrentamento da iniquidade em saúde?

A tentativa de responder essas perguntas exigiu relação entre os aportes teóricos da Saúde Coletiva, em particular a área de políticas, planejamento e gestão em saúde, e da Geografia Humana.

A metodologia da investigação envolveu uma grande diversidade de estratégias e métodos, incluindo entrevistas com diversos grupos de atores, análise documental e financeira, análise e processamento estatístico de bases de dados secundários, visitas a municípios da Amazônia Legal, entre outras.

A interpretação da complexa realidade e das particularidades da Amazônia Legal implica refletir sobre os fatores originados pela racionalidade da globalização e sobre as formas de trabalho e vida existentes na região. Diante da variedade de situações existentes e dos acelerados processos de mudança das dinâmicas de uso dos territórios, alguns conceitos foram utilizados como fios condutores na pesquisa.

Partimos do conceito de território usado, proposto por Milton Santos como um

¹ O projeto, desenvolvido por uma parceria de três instituições de pesquisa brasileiras – Faculdade de Medicina/Universidade de São Paulo; Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz e Instituto da Saúde/Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo - com o Ministério da Saúde, foi financiado por uma iniciativa conjunta do International Development Research Center (IDRC)/Canada e da Organização Panamericana da Saúde (OPS), com o apoio da AcademyHealth, como parte do Programa de Pesquisa “Building and Bridging Health Services Research and Health Policy in the Americas: Extension of Social Protection in Health” e co-financiado pelo próprio Ministério da Saúde.

híbrido de materialidade e ação, entre trabalho morto e trabalho vivo, entre forma e conteúdo, entre o meio construído e o movimento da sociedade.

Partimos também da idéia de *situação geográfica* proposta por Maria Laura Silveira, que está associada a noção de evento - “o evento é um veículo de algumas possibilidades existentes no mundo, na formação socioespacial, na região, que se depositam, isto é, se geografizam no lugar.” Um conjunto de eventos geografizados, expressos em materialidade e norma, modifica o valor dos lugares, alterando, deste modo, a situação.

A situação geográfica como instância de análise e de síntese considera as heranças dos processos socioespaciais que compreendem uma situação determinada e as âncoras que vislumbram o futuro, isto é, aquelas que serão designadas pelos eventos geografizados, podendo apoiar a formulação de políticas públicas.

A definição de situações geográficas na Amazônia surge na perspectiva de dar visibilidade à dinâmica territorial existente na região amazônica e iluminar as diversidades nos usos do território na região, possibilitando um olhar mais abrangente do gestor e a busca de ações mais condizentes com cada realidade.

As situações geográficas definidas neste estudo resultaram de revisão teórica, de bibliografia específica sobre a região amazônica, de análise dos documentos do Governo Federal e de dados sociais, econômico-financeiros e de saúde para os municípios da Amazônia Legal. A partir dessa análise foram definidas em um primeiro momento quatro situações geográficas e selecionados quinze municípios para pesquisa de campo, contemplando todos os nove estados da região. A pesquisa de campo levou a uma reformulação da classificação original, com a proposição de duas novas situações geográficas, totalizando seis diferentes situações geográficas.

A caracterização das situações geográficas na Amazônia foi feita a partir da consideração da fluidez territorial, especialização produtiva dos lugares, normas de regulação, urbanização e (des)metropolização, mobilidade populacional e conflitos de interesses.

Foram definidas as seguintes situações geográficas na Amazônia Legal:

1. Usos corporativos do território;
2. Fronteira de difusão dos usos corporativos do território;
3. Usos conservacionistas;
4. Áreas de fronteiras internacionais;
5. Metropolização;
6. Espaços opacos.

Na pesquisa de campo nos municípios selecionados foram valorizadas algumas variáveis para a análise das políticas públicas e de saúde, tais como: mobilidade populacional; cidades regionais; aspectos da descentralização; questões relacionadas à infraestrutura; planos nacionais; problemas, organização e desafios do Sistema Único de Saúde.

As considerações elaboradas buscam mostrar a coerência que define cada uma das situações geográficas, assim como os aspectos que as diferenciam, de tal forma que os elementos tratados possam ser operacionais à busca pelo enfrentamento dos desafios à proteção social em saúde na Amazônia.

A proposta das situações geográficas trouxe elementos importantes para a identificação e diferenciação dos usos do território que repercutem na saúde e devem ser considerados na condução de políticas públicas.

Muitos são os desafios a serem enfrentados no desenvolvimento de uma política regional de saúde para a Amazônia Legal: alto crescimento demográfico; expansão de pequenos e médios municípios; pouco desenvolvimento institucional no processo de descentralização na área social (limitada autonomia e baixa qualidade da gestão); limitado impacto das mudanças no financiamento federal da saúde na região; o caráter das relações políticas e dos investimentos federais, geradores mais de governabilidade do que de equidade; e a persistente dificuldade de fixação de recursos humanos.

Os resultados da análise da condução da política federal para essa região mostraram que dificuldades estruturais, institucionais e políticas têm prejudicado o desenvolvimento de uma política regional e integrada de saúde para a Amazônia Legal. A condução do Ministério da Saúde, em que pesem os esforços empreendidos no período 2003 a 2005, é ainda tímida frente aos desafios da construção de uma política regional.

As questões singulares que caracterizam a Amazônia requerem ações gerais e outras específicas, de forma a combinar uma política regional com meso e micro políticas, definição de programas específicos e apoio das esferas estaduais. A adoção do conceito de situação geográfica pode auxiliar a formulação de políticas regionais em uma nova perspectiva. O uso dessa abordagem na pesquisa indicou que além de uma política específica para a Amazônia Legal, é preciso desenvolver políticas diferenciadas dentro da própria região.

Referências bibliográficas

- AB'SABER, Aziz. **Amazônia**: do discurso à práxis. São Paulo: Edusp; 1996.
- BECKER, Bertha, et al. **Amazônia**: desenvolvimento e soberania. In: Rezende, F., Tafner, P. (editores). **Brasil**: O estado de uma nação. Rio de Janeiro: Ipea; 2005. p.199-250.
- GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo, Contexto, 2001.
- OLIVEIRA, P. T. R. **O Sistema Único de Saúde, descentralização e a desigualdade regional**: um enfoque sobre a região da Amazônia Legal. 2005. Tese (Saúde Coletiva) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2005.
- PEITER, P. **A geografia da saúde na faixa de fronteira continental do Brasil na passagem do milênio**. Tese (Geografia) - Instituto de Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec; 1996.
- SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.2, p.15-25, 1999.
- SILVEIRA, Maria Laura. Uma situação geográfica: do método à metodologia. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano IV, v.6, p.21-28, 1999