

POLÍTICAS E SISTEMA DE SAÚDE NO BRASIL.
Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC,
Carvalho AI, organizadores. 2ª Ed. Rio de Janeiro:
Editora Fiocruz; 2013. 1100 pp.

ISBN: 978-85-7541-417-0

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XRE010913>

Caros leitores, logo de início, permitam-me uma confidência. Aceitei fazer a resenha deste livro sem lembrar-me que ele tem 1.000 páginas. Conhecia o livro desde a sua primeira edição em 2008, fui ao lançamento que a Editora Fiocruz promove periodicamente. A tarefa tornou-se um desafio. Passei um bom tempo imaginando como fazer a resenha, espero que a solução encontrada esteja à altura da contribuição do mesmo para o campo da saúde coletiva.

Concordo com a citação do prefácio da primeira edição: *Uma Obra Tão Necessária*. Quando era residente da medicina social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 1982/1983, estudávamos em textos reproduzidos com a tecnologia da época, devo dizer que, com dificuldade, líamos alguns deles. O original se apagava, e as cópias ficavam cada vez piores. Saída da faculdade de medicina, sentia saudades dos livros textos e falta de uma compreensão abrangente do campo que entrava, o que era compensado pelo esforço dos professores, alguns deles editores ou autores deste livro. Mais recentemente, o campo da saúde coletiva tem produzido alguns livros que atendem ao meu desejo de aluna. Esse é definitivamente um sonho realizado.

O livro foi desenvolvido com uma vocação de ser uma obra de referência para o estudo das Políticas e Sistema de Saúde no Brasil e tem uma preocupação com sua utilização por alunos de graduação e pós-graduação. O Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), com o apoio financeiro da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde do Ministério da Saúde e com a participação da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), suscitam o esforço de professores das mais importantes escolas do campo no país e autores da maior relevância coordenados por um time de editores que se têm destacado na trajetória de pensar e fazer o SUS.

A apresentação do livro nos relata seu processo de elaboração que contou com uma assessoria pedagógica, elaborando roteiro para que os capítulos pudessem ter uma estrutura padronizada. Os textos foram revisados pelos editores e pela assessoria pedagógica e, em seguida, submetidos à leitura de docentes e discentes da área da saúde, visando incorporar olhares novos e distintos daqueles envolvidos na produção. A segunda edição que ora temos para a resenha foi ampliada por meio de um processo de oficinas com docentes que utilizaram a primeira edição em seus cursos acompanhados de seus alunos. Sabemos que rever um texto por nós conhecido torna-se cada vez mais ineficaz, fi-

camos cegos, lemos nossa lembrança. A estratégia adotada permite um diálogo enriquecedor para os autores e também para quem participa das discussões.

Os capítulos apresentam definições dos termos mais importantes e textos em destaques que contextualizam o tema tratado. A diagramação faz com que não se perca o fluxo da leitura. As chamadas para os textos adicionais são sinalizadas com letras em vermelho. Chama ainda a atenção que os capítulos trazem algumas perguntas em caixas de texto intituladas *Para Refletir*. Motivam a releitura, aprofundam o pensamento. Outro aspecto que imagino ter sido trabalhoso para os editores, mas que resulta fundamental para os alunos é a referência que um capítulo faz a temas correlatos ou complementares nos outros. Cada capítulo auxilia o aluno que necessitar aprofundar os conceitos, apresentando uma lista de leituras recomendadas, *sites* de interesse e, claro, as referências utilizadas na elaboração do capítulo. A preocupação pedagógica aparece em cada detalhe.

O livro é organizado em cinco partes que denotam a abrangência pretendida de obra de referência: I – *Proteção Social, Políticas e Determinantes de Saúde*, II – *Saúde como Setor de Atividade Econômica*, III – *Sistema de Saúde Brasileiro: História e Configuração Atual*, IV – *Sistema Único de Saúde: Setores de Atenção* e V – *Temas Relevantes em Políticas e Sistemas de Saúde*.

É importante ressaltar que, ao lado de temas fundamentais, o estudo das políticas e da política de saúde, foram incorporados temas mais recentes no debate como a concepção da saúde como setor econômico gerador de emprego, riqueza, mas também um importante item na dependência externa a tecnologias, exigindo do país importação de medicamentos e equipamentos para o cuidado em saúde. A superação de tal dependência tem estimulado processos de inovação no setor de saúde no país, elemento fundamental para o desenvolvimento nacional. Assume a necessidade de “superar falsas dicotomias entre os interesses sanitários e econômicos” e desenvolve seus argumentos nesse sentido.

A saúde suplementar é tema de um capítulo da terceira parte ao lado daqueles que abordam a história da conformação do sistema brasileiro, da reforma sanitária, da conformação do SUS e claro um capítulo sobre a questão sempre desafiadora do financiamento.

A última parte apresenta um conjunto de temas que atravessam a formulação e o cotidiano do fazer saúde num sistema desafiador como o brasileiro: Bioética, Participação Social – um dos preceitos do SUS, a formação dos profissionais de saúde – tema que se articula com o capítulo sobre trabalho e emprego em saúde, os impactos e as respostas do sistema ao drama da violência. Aborda algumas políticas específicas para as mulheres, como o enfrentamento da AIDS. Outro tema inovador é a abordagem da Saúde e Ambiente, não só pelo reconhecimento da influência do ambiente como protetor ou contribuinte para a saúde, mas na compre-

ensão ampliada da articulação do desenvolvimento com o ambiente – como um sistema ecológico e a saúde humana em sua expressão coletiva.

Para terminar, uma outra confiança, a leitura desses conteúdos serviu como uma revisão muito apropriada dos conceitos da área de política, agregando alguns conhecimentos que não tivera oportunidade de sistematizar. Fruto da leitura para a resenha, tive a oportunidade de recomendar a leitura de alguns capítulos com os alunos de mestrado, assim me inscrevo entre os docentes que estão adotando este importante livro de referência para a discussão das Políticas e Sistema de Saúde no Brasil.

Cynthia Magluta
Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz,
Rio de Janeiro, Brasil.
cynthia@iff.fiocruz.br

POLÍTICAS DE SAÚDE NO BRASIL, CONTINUIDADES E MUDANÇAS. Machado CV, Baptista TWF, Lima LD, organizadores. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2012, 324 pp.

ISBN: 978-85-7541-419-4

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-311XRE020913>

Esta obra propõe a abordagem da política nacional de saúde de um ângulo mais amplo, relacionando-a ao atual debate sobre as políticas sociais no Brasil, sobretudo na primeira década do século XXI. Seus autores são pesquisadores reconhecidos no campo da saúde coletiva, acompanhados, em alguns textos, por pesquisadores mais jovens e igualmente comprometidos com a construção do conhecimento científico crítico-propositivo na área, num momento específico de consolidação do regime democrático, sob a égide capitalista, renovado por um projeto que aposta na possibilidade de congregar lucratividade de mercado e finalidades sociais solidarizantes e redistributivas. Tal projeto compreende o Estado como capaz de sintetizar e equilibrar tais anseios presentes na sociedade, conferindo às políticas sociais papel de relevo na produção dos desenvolvimentos econômico e social do país.

O capítulo que o inaugura apresenta três conjunturas, uma primeira identificada ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e nomeada “neoliberal” (1995-2002), e outras duas identificadas ao primeiro e segundo governo Lula, nomeadas, respectivamente, “de transição” (2003-2006) e “neodesenvolvimentista” (2007-2010). Essa definição não é consensual entre os estudiosos da política social. Há autores que caracterizam o que seriam essas três conjunturas como integrantes de um processo mais geral de desenvolvimento do neoliberalismo no país, como se verifica na coletânea organizada por Mota¹; e há, ainda, outros, como Neves^{2,3}, que definem o que seriam as duas primeiras

conjunturas (1995-2006) como “neoliberais de Terceira Via”, enquanto a terceira conjuntura é caracterizada como de atualização desse projeto. Filiando-se, de modo geral, a leituras que caracterizam os governos Lula como “pós-neoliberais”⁴, o trabalho, em questão, busca identificar, ao longo de suas três partes: *Contexto, Caminhos e Processos*, mudanças e continuidades em relação às três conjunturas apresentadas.

A *Parte I – Contexto* – apresenta discussões mais gerais sobre os contornos das políticas sociais nas décadas decorrentes da implementação da Constituição Federal de 1988, sobre as diretrizes para a política nacional de saúde e sua incorporação ao projeto de desenvolvimento vigente – com ênfase na política de produção de insumos para a área – e sobre as tensões e disputas envolvendo interesses privados na produção dessa política. Essas discussões são captadas nos capítulos 1, 2 e 3.

A *Parte II – Caminhos* – traz análises sobre as principais linhas da política nacional de saúde implementada nos contextos apresentados, enfocando a agenda do Ministério da Saúde para a área, com destaque para as políticas voltadas à descentralização, à atenção primária e ao trabalho e à educação em saúde, e a agenda governamental para a área voltada prioritariamente à saúde bucal, ao atendimento de urgências e à assistência farmacêutica. Tais análises se encontram nos capítulos 4, 5, 6 e 7.

A *Parte III – Processos* – oferece ao leitor a possibilidade de acompanhar os rumos percorridos pela política nacional de saúde – sobretudo no que tange às diretrizes de descentralização, regionalização, participação e controle social, a partir de estudos envolvendo alguns importantes espaços de articulação dessa política no interior da aparelhagem estatal nos dois governos Lula: as Comissões Intergestores, a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde e o Legislativo federal. Esses estudos são apresentados nos capítulos 8, 9 e 10.

Os resultados apresentados ao longo dos capítulos conformam um grande balanço da política nacional de saúde na primeira década do século XXI, no qual se pode destacar, dentre outros, os seguintes traços de continuidade em relação aos contextos anteriores: a redução da participação federal no gasto total em saúde (pelos gastos privados elevados e pelo aumento dos estados e municípios no gasto público); a forte dependência externa de insumos para a saúde; a prioridade do Ministério da Saúde conferida à política de atenção primária; e as dificuldades de formação de redes regionalizadas de atenção à saúde e de superação do modelo fragmentado de oferta de serviços públicos.

No que tange às mudanças, chamam atenção dos autores, dentre outras: a inclusão (ainda que sem o estatuto de outras áreas) da saúde na agenda do desenvolvimento e o incentivo a atividades de produção de insumos estratégicos no nível federal; criação de novas secretarias no Ministério da Saúde ligadas ao trabalho

e à educação e à produção de insumos, sem, contudo, a conformação de uma burocracia sólida para dar conta dessas novas funções no nível central; a construção de uma agenda social de combate à pobreza e inclusão, envolvendo políticas como saúde da família, saúde mental, saúde bucal, atenção a urgências e assistência farmacêutica (essa última mediante subsídio a farmácias privadas conveniadas); a criação de novas instâncias regionais a partir do Pacto pela Saúde (2006); a vinculação dos repasses à adesão a estratégias ou programas por estados e municípios; o estímulo à gestão participativa e ao controle social, direcionados à promoção da equidade de grupos vulneráveis e ações de ouvidoria, auditoria, monitoramento e avaliação da gestão no SUS; a profusão de demandas e necessidades de diferentes grupos no âmbito do Legislativo federal, resultando na segmentação dos direitos, reforço à fragmentação e dificuldade de orientação estratégica de um projeto público e universal para a saúde; o estímulo às parcerias público-privadas na área (PPPs); e uma lucratividade excepcional das empresas de planos e seguros de saúde, a partir de 2007, com as aquisições, fusões e investimentos, abertura de capital e articulação com bancos de investimentos.

Dentre os desafios apresentados, pontua-se, entre outras, a necessidade de superar tensões entre interesses públicos e privados na saúde via regulação e acentuação do poder de compra estatal e de recompor o quadro de servidores públicos federais, avançando na centralidade do papel da saúde em uma proposta de desenvolvimento baseada no bem-estar social, por meio da configuração de estratégias e instrumentos de planejamento, regulação e financiamento de apoio à conformação de sistemas públicos regionais de saúde e o desenvolvimento de mecanismos que favoreçam a participação de ampla gama de atores, bem como formas de garantir a defesa de um projeto de saúde pública no âmbito do Legislativo e a criação de mecanismos que garantam maior transparência ao processo político, de modo a afirmar o projeto democrático para a saúde.

Uma lacuna, a ser preenchida por futuros trabalhos, seria a análise conjunta dos diversos balanços apresentados, à luz do enfoque e das discussões propostos no primeiro capítulo, investigando os sentidos mais gerais das continuidades e mudanças delineadas e contribuindo mais diretamente para o debate sobre a caracterização ou não da conjuntura atual como neodesenvolvimentista. De todo modo, os desafios apresentados nos textos condensam o projeto para a saúde que orienta o campo da saúde coletiva, possibilitando apreender convergências e pontos de tensão com o projeto estabelecido.

Enfim, trata-se de um material de relevo para todos os interessados em estudar a política enquanto dimensão da vida social e compreender sua produção e suas interpretações como expressões da correlação de forças políticas, econômicas e culturais – envolven-

do determinados contextos, bem como a definição de caminhos e o estabelecimento de processos específicos, guardando relações com o que foi determinado historicamente.

Ialê Falleiros

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
ialefalleiros@gmail.com

1. Mota AE, organizador. *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução das desigualdades*. São Paulo: Cortez Editora; 2012.
2. Neves LMW, organizador. *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Editora Xamã; 2005.
3. Neves LMW, organizador. *Direita para o social e esquerda para o capital. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo: Editora Xamã; 2010.
4. Sader E, organizador. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo/Rio de Janeiro: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; 2013.