

POLÍTICAS E SISTEMA DE SAÚDE NO BRASIL

Lígia Giovanella

Sarah Escorel · Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato
José Carvalho de Noronha · Antonio Ivo de Carvalho

organizadores

2ª edição revista e ampliada



APRESENTAÇÃO

Passados cinco anos de nossa primeira edição, com satisfação apresentamos aos leitores uma segunda edição atualizada, revista e ampliada de *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil* a partir de processo consultivo a usuários e autores do livro.

A área de saúde coletiva é hoje uma das mais potentes na produção científica nacional. Isso se deve em parte às mudanças na organização do sistema de saúde ocorridas nas últimas duas décadas, que ampliaram e dinamizaram o setor saúde, com a criação e consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). A geração de um conjunto de tecnologias e inovações políticas, gerenciais e assistenciais que requerem a constante capacitação de técnicos e profissionais; a descentralização e a responsabilidade pelas ações e serviços de saúde partilhada entre as três esferas de governo; o modelo baseado no estímulo ao controle social e à participação da população – todos esses elementos favorecem uma dinâmica inédita na área de saúde do país e reiteram a importância de conhecer de forma abrangente os mecanismos políticos e institucionais do setor.

Esse conhecimento tão necessário é gerado hoje especialmente pela área de políticas de saúde, que produz saber e capacita recursos humanos acerca dos fatores explicativos e dos resultados correspondentes às decisões políticas – nos níveis micro e macro da dinâmica do setor – associando-os com as alternativas institucionais e organizacionais. Há uma demanda desse conhecimento em cursos de graduação na área da saúde, em diversas pós-graduações, em inúmeros cursos lato sensu de gestão em saúde, nas áreas de administração,

economia e ciências sociais, em disciplinas como as de políticas sociais, políticas de saúde, saúde pública, sistemas de saúde, saúde e sociedade e outras similares.

Apesar do interesse crescente nas áreas de políticas e organização dos sistemas de saúde, a literatura sobre o assunto ainda se restringe a temas específicos, havendo uma carência importante em publicações abrangentes e de caráter didático. Foi com o objetivo de suprir essa lacuna que se organizou este livro sobre *políticas e sistema de saúde no Brasil*. Este texto de referência dirige-se à formação de estudantes de graduação e pós-graduação e objetiva ensinar e permitir a aplicação de conceitos sobre políticas e sistemas de saúde, enfocando especialmente o caso brasileiro em seu desenvolvimento histórico e suas características atuais.

A garantia do direito universal à saúde e a redução das profundas desigualdades sociais em saúde, em suas distintas expressões, são os eixos transversais da abordagem dos diversos temas. Buscou-se, da mesma forma, trabalhar as chamadas respostas sociais aos processos de saúde-enfermidade com um enfoque integral, abordando as dimensões de promoção, prevenção e recuperação.

Políticas e Sistema de Saúde no Brasil, agora em sua segunda edição, está organizado em cinco partes, totalizando 35 capítulos elaborados por especialistas com experiência nos temas selecionados. A parte I – Proteção Social, Políticas e Determinantes de Saúde – contextualiza teórica e historicamente a proteção social em saúde, a análise de políticas, os componentes e a dinâmica dos sistemas de saúde, os determinantes e as

desigualdades sociais, e as condições de saúde da população brasileira. A parte II – Saúde como Setor de Atividade Econômica – engloba o complexo industrial da saúde, a área de ciência, tecnologia e pesquisa em saúde, e o trabalho e emprego em saúde. A parte III apresenta a história e a atual configuração do sistema de saúde brasileiro, incluindo o histórico das políticas de saúde no Brasil, a constituição do Sistema Único de Saúde, e os componentes relacionados ao financiamento e alocação de recursos em saúde, e aos planos e seguros privados. A parte IV – Sistema Único de Saúde: setores de atenção – apresenta os modelos de atenção à saúde e analisa os principais âmbitos da atenção à saúde individual e coletiva: atenção primária à saúde, atenção ambulatorial especializada, atenção hospitalar, saúde bucal, saúde mental; assistência farmacêutica, vigilância epidemiológica e vigilância sanitária. A parte V – Temas Relevantes em Políticas e Sistemas de Saúde – oferece um panorama de assuntos específicos, embora cruciais, para as políticas de saúde e o funcionamento do SUS, como bioética, tendências e modelos internacionais de reformas de sistemas de saúde, políticas sociais na América Latina, regionalização em saúde, participação social, formação superior dos profissionais de saúde, saúde dos povos indígenas, Aids, cuidado continuado, saúde da mulher, saúde e ambiente, violência e saúde.

Os capítulos apresentam uma parte conceitual sobre o tema abordado, uma referência histórica e internacional e uma caracterização do tema no Brasil. São sugeridas questões para reflexão que podem auxiliar os professores na organização de suas aulas e os alunos na apreensão dos conteúdos. Cada capítulo recomenda leituras para aprofundamento de estudos sobre o tema, com bibliografia de referência e outras fontes de consulta. A edição do texto utilizou diversos recursos buscando tornar a leitura mais agradável e interativa.

A ideia de um livro de referência sobre políticas de saúde era há muito tempo acalentada pelos organizadores – professores e pesquisadores de diferentes escolas, membros atuantes do Cen-

tro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) e da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco). Entretanto, apenas em 2005, em uma reunião do movimento sanitário, convocada pelas duas entidades, a proposta recebeu a adesão e o estímulo dos participantes. A partir de então, os organizadores desenvolveram o projeto editorial, buscaram financiamento, convidaram os autores e construíram, ao longo de mais de dois anos, o livro em sua primeira edição.

A preparação desta segunda edição do livro *Políticas e Sistema de Saúde no Brasil* resultou de um apurado processo de revisão. Consultamos os autores individualmente e realizamos duas oficinas, uma no Rio de Janeiro e outra em Salvador, com professores que adotaram o livro em suas disciplinas e cursos para alunos de graduação e pós-graduação. Os convidados às oficinas provinham de doze diferentes instituições renomadas na área da saúde, de diferentes estados. Nas oficinas, reunimos observações e sugestões para cada um dos capítulos, que foram enviadas aos autores junto às recomendações dos organizadores. A partir dessas observações e sugestões todos os capítulos foram cuidadosamente revistos e atualizados pelos autores, com inclusão também de novas sugestões de sites de interesse e leituras recomendadas. Deste processo resultou igualmente a incorporação de novas temáticas consideradas indispensáveis ao ensino de políticas de saúde. Elaborados por especialistas em cada área, foram incluídos três novos capítulos sobre temas relevantes: políticas de saúde da mulher, saúde e ambiente, violência e saúde. Os novos capítulos, seguindo o processo da primeira edição, passaram por revisão de leitores alunos, assim como dos organizadores. Ainda, por recomendação de usuários, o livro conta agora com um índice remissivo que facilitará a consulta de assuntos específicos.

A todos, uma boa leitura e o desejo de que permaneça um diálogo para o aprimoramento contínuo do conteúdo desta obra.

Os organizadores

SUMÁRIO

PREFÁCIO À PRIMEIRA EDIÇÃO	15
PREFÁCIO À SEGUNDA EDIÇÃO	17
APRESENTAÇÃO	19

PARTE I – PROTEÇÃO SOCIAL, POLÍTICAS E DETERMINANTES DE SAÚDE

1. Política de Saúde: uma política social <i>Sonia Fleury e Assis Mafort Ouverney</i>	25
2. Análise de Políticas de Saúde <i>Ana Luiza d'Ávila Viana e Tatiana Wargas de Faria Baptista</i>	59
3. Sistemas de Saúde: origens, componentes e dinâmica <i>Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato e Lígia Giovanella</i>	89
4. Determinantes Sociais na Saúde, na Doença e na Intervenção <i>Antonio Ivo de Carvalho e Paulo Marchiori Buss</i>	121
5. Condições de Saúde da População Brasileira <i>Manoel Carlos Sampaio de Almeida Ribeiro e Rita Barradas Barata</i>	143
6. Determinantes e Desigualdades Sociais no Acesso e na Utilização de Serviços de Saúde <i>Claudia Travassos e Mônica Silva Monteiro de Castro</i>	183

PARTE II – SAÚDE COMO SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA

7. O Complexo Produtivo da Saúde e sua Relação com o Desenvolvimento: um olhar sobre a dinâmica da inovação em saúde <i>Carlos Augusto Grabois Gadelha, José Manuel Santos de Varge Maldonado e Laís Silveira Costa</i>	209
8. Ciência, Tecnologia e Pesquisa em Saúde <i>Reinaldo Guimarães, Luís Eugênio Portela Fernandes de Souza e Leonor Maria Pacheco Santos</i>	239
9. Trabalho e Emprego em Saúde <i>Maria Helena Machado</i>	259

PARTE III – SISTEMA DE SAÚDE BRASILEIRO: HISTÓRIA E CONFIGURAÇÃO ATUAL

10. História das Políticas de Saúde no Brasil de 1822 a 1963:
do Império ao desenvolvimentismo populista 279
Sarah Escorel e Luiz Antonio Teixeira
11. História das Políticas de Saúde no Brasil de 1964 a 1990:
do golpe militar à Reforma Sanitária 323
Sarah Escorel
12. O Sistema Único de Saúde – SUS 365
*José Carvalho de Noronha, Luciana Dias de Lima e
Cristiani Vieira Machado*
13. Financiamento e Alocação de Recursos em Saúde no Brasil 395
Maria Alicia D. Ugá, Sílvia Marta Porto e Sérgio Francisco Piola
14. Planos e Seguros Privados de Saúde 427
Ligia Bahia e Mario Scheffer

PARTE IV – SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: SETORES DE ATENÇÃO

15. Modelos de Atenção à Saúde no Brasil 459
Jairnilson Silva Paim
16. Atenção Primária à Saúde 493
Lígia Giovanella e Maria Helena Magalhães de Mendonça
17. Atenção Ambulatorial Especializada 547
Jorge Solla e Arthur Chioro
18. Atenção Hospitalar: evolução histórica e tendências 577
*Francisco Campos Braga Neto, Pedro Ribeiro Barbosa,
Isabela Soares Santos e Celina Maria Ferro de Oliveira*
19. Políticas de Atenção à Saúde Bucal: o cenário internacional e o Brasil 609
Samuel Jorge Moysés
20. Saúde Mental, Desinstitucionalização e Novas Estratégias de Cuidado 635
Paulo Duarte de Carvalho Amarante
21. Assistência Farmacêutica 657
Jorge A. Z. Bermudez, Maria Auxiliadora Oliveira e Vera Lucia Luiza
22. Vigilância Epidemiológica: políticas, sistemas e serviços 687
Maria Glória Teixeira e Maria da Conceição Nascimento Costa
23. Vigilância Sanitária: campo da promoção e proteção da saúde 709
Ana Célia Pessoa da Silva e Vera Lúcia Edais Pepe

PARTE V – TEMAS RELEVANTES EM POLÍTICAS E SISTEMAS DE SAÚDE

24. Bioética <i>Volnei Garrafa</i>	741
25. Reforma de Sistemas de Saúde: tendências internacionais, modelos e resultados <i>Célia Almeida</i>	859
26. Políticas Sociais na América Latina <i>Laura Tavares Soares</i>	803
27. Regionalização da Saúde no Brasil <i>Luciana Dias de Lima, Cristiani Vieira Machado, Mariana Vercesi de Albuquerque e Fabíola Lana Iozzi</i>	823
28. Participação Social <i>Sarah Escorel e Marcelo Rasga Moreira</i>	853
29. A Formação Superior dos Profissionais de Saúde <i>Francisco Eduardo de Campos, Raphael Augusto Teixeira de Aguiar e Soraya Almeida Belisário</i>	885
30. Políticas Públicas de Saúde para os Povos Indígenas <i>Andrey Moreira Cardoso, Ricardo Ventura Santos, Luiza Garnelo, Carlos E. A. Coimbra Jr. e Maria de Betania Garcia Chaves</i>	911
31. Aids: prevenção e assistência <i>Mônica Malta e Francisco Inácio Bastos</i>	933
32. Cuidado Continuado <i>Cristina Maria Douat Loyola</i>	959
33. Política de Saúde Integral da Mulher e Direitos Sexuais e Reprodutivos <i>Ana Maria Costa</i>	979
34. Violência: impactos no setor saúde e respostas do sistema <i>Maria Cecília de Souza Minayo</i>	1011
35. Saúde e Ambiente <i>Anamaria Testa Tambellini e Ary Carvalho de Miranda</i>	1037

Em sua segunda edição, revista e ampliada, esta obra reúne o melhor conjunto de especialistas em políticas de saúde do Brasil. Abrangente e engajada na exposição e análise do sistema de saúde brasileiro, já é um clássico para a formação graduada e pós-graduada das profissões da área da saúde e de tantos quantos se dedicam ao estudo das políticas sociais entre nós.

Paulo Gadelha

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz

(...) importante introdução ao estudo da saúde coletiva como disciplina acadêmica e como âmbito de práticas. Aborda, tanto em uma perspectiva histórica como atual, as políticas de saúde no Brasil, constituindo-se em leitura obrigatória para estudantes e profissionais de saúde.

Ligia Maria Vieira da Silva

Professora do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia

(...) consolida o conhecimento crítico sobre o sistema de saúde brasileiro produzido ao longo dos últimos trinta anos; conhecimento científico que desenvolve a consciência sanitária; conhecimento militante na defesa do direito universal à saúde e do acesso aos serviços de um sistema nacional de saúde de boa qualidade para todos e de políticas de saúde que promovam a redução das desigualdades sociais. Conhecimento crítico, científico e militante, que é a base para a transformação do modelo de atenção à saúde. Um livro inspirador para a formação de recursos humanos em saúde sob a égide desses princípios. Um livro necessário.

José Gomes Temporão

Coordenador executivo do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde,
ex-ministro da Saúde

Para maiores informações ou aquisição do livro, contactar a Editora Fiocruz:
Avenida Brasil, 4036 - sala 112 - Manguinhos | CEP 21040-361 - Rio de Janeiro, RJ
Tel: (21) 3882-9007 | comercialeditora@fiocruz.br | www.fiocruz.br/editora