



TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma reflexão sob a perspectiva do Sistema Único de Saúde - SUS.

Eliane Christine Santos de Campos¹

RESUMO

Este texto apresenta algumas questões e desafios para a efetivação do direito universal à saúde no Brasil. Tendo como base o conceito de território, busca demonstrar a importância da compreensão e utilização deste conceito pelos gestores nas análises da situação de saúde da população, visando o atendimento destas, bem como, o aprimoramento da gestão de um sistema tão complexo como o Sistema Único de Saúde - SUS.

Palavras-chave: Território, gestão, políticas públicas, saúde.

ABSTRACT

This text presents some issues and challenges to the implementation of the universal right to health in Brazil. Based on the concept of territory, seeks to demonstrate the importance of understanding and use of this concept by managers on analysis of the situation of population health to the fulfillment of these as well, improving the management of a system as complex as the single health system.

Key words: territory, management, public policy, health.

Introdução

O interesse em refletir sobre território e o SUS, surgiu a partir de um vídeo assistido e que continha uma entrevista com o professor Milton Santos. Após muitas reflexões foi possível elaborar uma questão que pretendemos responder neste texto, ou seja: quais as contribuições que o debate sobre o processo de territorialização das políticas públicas pode trazer para a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS?.

¹Estudante de Pós-graduação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
elianecampos@uel.br



A territorialização de atividades de saúde vem sendo preconizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto muitas vezes o conceito é utilizado de uma forma meramente administrativa negligenciando o seu potencial para a identificação de problemas de saúde e de propostas de intervenção baseadas nas reais necessidades.

Muito além de ser meramente o espaço político-operativo do sistema de saúde, o território, caracteriza-se como um espaço onde a população estabelece relações sociais, vivencia seus problemas de saúde e interage com os profissionais das unidades prestadoras de serviços de saúde. Nesse espaço, além de uma extensão geográfica, é possível identificar o perfil demográfico, epidemiológico, administrativo, político, social e cultural, que o caracteriza como um território em permanente construção.

O reconhecimento da existência do território é primordial para a caracterização da população e de seus problemas de saúde, bem como para a avaliação dos serviços prestados. Além disso, permite o desenvolvimento de vínculos entre os serviços de saúde e a população pertencente a um determinado local.

Partindo das idéias do geógrafo Milton Santos e demais autores será analisado, neste trabalho, o papel do território e a necessidade da apropriação deste conceito pelos gestores na compreensão da situação de saúde da população visando o aprimoramento da gestão de um sistema tão complexo como o Sistema Único de Saúde.

Compreendendo conceitos

A gestão das políticas sociais no Brasil enfrenta grandes desafios previstos na Constituição Federal de 1988 tais como, a garantia de direitos, a democratização das relações com o poder público, a redução das desigualdades socioterritoriais, a proteção social entre outros.

Para tanto, pensar essa gestão de forma articulada e territorializada é fundamental, ou seja, implica em analisar e definir necessidades e potencialidades existentes em cada território seguindo suas particularidades e as diversidades regionais e locais. Entretanto para compreensão do tema um primeiro recorte a ser feito é analisar conceitualmente a interpretação dessa categoria dentro dos vários campos da investigação.



Segundo Schneider (2009) o conceito de território é amplo. Para os geógrafos trata-se de um dos conceitos fundadores da geografia, que se relaciona com outro de complexidade ainda maior, que é o de espaço (DI MÉO, 1998 apud SCHNEIDER, 2009). Para os biólogos o conceito de território serve como recurso heurístico para análise do habitat. Os antropólogos usam o conceito de território para descrever e delimitar o espaço em que transcorrem relações e interações de determinados grupos sociais. Já os economistas e planejadores utilizam o conceito de território para entender em que medida a localização espacial de determinado recurso ou atividade produtiva pode influenciar no seu custo e na formação dos preços relativos dos produtos.

Segundo FARIA & BORTOLOZZI (2009) as abordagens do conceito de território que vêm sendo trabalhado por muitos pesquisadores nas últimas décadas, têm como principal referência a obra do professor Milton Santos², esta têm como característica principal o rompimento com a tradicional visão dessa categoria. Para Santos (2010) o território em si não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizado para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.

Santos & Silveira (2010) destacam que, ao se discutir território, uma questão central deve ser respeitada: a necessidade de uma periodização. Para os autores o uso do termo está diretamente relacionado e diferenciado, nos diversos momentos históricos e esta periodização se caracteriza por diferentes formas de uso e manifestações. O território, segundo Santos & Silveira (2010), deve ser visto como unidade e diversidade, e é uma questão central da história humana de cada país, constituindo-se o pano de fundo do estudo das suas diversas etapas e do momento atual.

Para Sposati (2008) território não pode ser visto como um mero perímetro de uma área física, nem muito menos um terreno no sentido de uma dimensão de terra. Para a autora ao refletirmos sobre o conceito território temos que considerar toda a dinamicidade que envolve este conceito, pois para além da topografia natural, constitui uma “topografia social” (grifo da autora) decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações

² Geógrafo brasileiro nascido na Bahia, pesquisador em geografia, professor emérito do departamento de geografia da Universidade de São Paulo. Intelectual que escreveu mais de 40 livros e era reconhecido como um dos principais estudiosos do problema da urbanização no Terceiro Mundo e como crítico do processo de globalização.



com os que vivem em outros territórios. Sposati (2008) ressalta que território não é gueto, apartação, segregação, ele é mobilidade, movimento, espaço de possibilidades.

Seguindo a mesma linha de pensamento, segundo Akerman (200?) o território é o lugar que as pessoas estabelecem relações, e deve ser considerado como um espaço vivo e dinâmico da vida e da cidadania e de concretização das relações de cooperação e de poder. Para o autor a cidade constitui-se em territórios distintos onde se materializam de forma concreta as condições de vida e a presença ou ausência da ação pública.

Complementar a essa discussão Koga & Nakano (2006) acrescentam a questão referente às desigualdades territoriais no Brasil. Os autores destacam que no país os territórios são constitutivos de processos repletos de diferenças e desigualdades. Segundo Koga & Nakano (2006), a grandiosidade do território brasileiro propicia a possibilidade de se constituir processos emancipatórios como também pode gerar preconceitos e apartações sociais que provem erosões nos padrões de civilidade.

Compreender as conexões e relações que se dão na dinâmica cotidiana dos territórios torna-se fundamental para pensar em respostas, pelo Estado, que priorizem situações de risco, vulnerabilidades e exclusões pessoais e sociais. A implementação das políticas públicas devem ser pensadas a partir de necessidades emergentes no território. A leitura dessas relações socioterritoriais preexistentes e a previsão de novos arranjos relacionados tornam-se procedimentos básicos na formulação e implementação de políticas públicas com perspectiva territorial e regional. (KOGA & NAKANO, 2006)

Trazer à tona as diferenças e desigualdades regionais e socioterritoriais para o âmbito das políticas sociais de educação, saúde habitação, assistência social e de proteção a criança e adolescentes torna-se um importante exercício para inverter a lógica de atendimento às demandas setorializadas, ou por segmentos, para se passar para uma lógica baseada nas diferenças e desigualdades sociais presentes nas relações territoriais que constituem as cidades e regiões brasileiras. (KOGA & NAKANO, 2006, p.6)

As análises sobre as desigualdades socioterritoriais intra-urbanas e as diferenciações internas são fundamentais para orientar repostas as políticas públicas. Tais análises devem referenciar a formulação dos problemas e soluções. (KOGA & NAKANO, 2006)



Para Koga & Nakano (2005) a formação territorial brasileira por si só comporta diversas classificações, constituídas de diversificados contextos políticos, econômicos e culturais que variam de uma cidade para outra, especialmente no que diz respeito ao porte. Nas cidades de pequeno porte sua vinculação rural implica um destaque no que diz respeito à implementação dos programas e projetos, “atender às demandas dessas populações exigem respostas adequadas às peculiaridades desse mundo rural diversificado e suas expectativas, que podem ter contornos diferentes daqueles pensados para o mundo urbano.” (KOGA & NAKANO, 2005, p.07)

Nas grandes cidades e metrópoles por sua vez, exigem uma mediação com as demandas e condições sociais interurbanas, já que índices médios podem não dar conta da complexidade social, que muitas vezes ultrapassa os limites municipais devido a atração exercida por estas cidades. (KOGA & NAKANO, 2005, p.07)

Dessa forma não basta ter mapeamentos ou ranking de pobreza ou exclusão social das cidades brasileiras para se afirmar que as políticas públicas são pensadas territorialmente, ou que o território é certamente uma questão central de ação. Tais diagnósticos são apenas o ponto de partida para a apropriação das situações por eles evidenciados. Nesta perspectiva torna-se importante trazer a tona o de se inverter a lógica do atendimento das demandas sociais, atentando-se para uma lógica baseada na dinâmica sócio-territorial que constitui as cidades brasileiras. (KOGA & NAKANO, 2005, p.07)

Koga & Ramos (2004) ressaltam que as diferentes interfaces do território vêm denotar não somente sua complexidade, mas também sua riqueza para o campo das políticas públicas, considerando a possibilidade de repensar parâmetros que ultrapassem a segmentação de demandas ou a focalização de ações. Para os autores a dimensão territorial traz elementos que permitem uma perspectiva de totalidade da questão social. Trabalha não somente com aspectos das necessidades, como se refere às próprias relações estabelecidas entre os sujeitos e seu cotidiano de vivência. Esta relação dinâmica se contrapõe a noção corriqueira e simplista de políticas direcionadas aos pobres, mas sim políticas públicas pensadas para sujeitos.



Assim sendo, pensar as políticas públicas na ótica do território é buscar uma visão estratégica para a otimização dos recursos e esforços públicos garantindo o atendimento de um número maior de pessoas.

Neste esforço de concepção, na perspectiva do planejamento de políticas públicas é necessário refletir sobre o papel do território como nos coloca Santos & Silveira (2010, p.11), pensando-o “(...) como ator e não apenas como palco, isto é, o território no seu papel ativo”

Portanto, as ações públicas estão inseridas nas relações sociais cotidianas. Estas não se limitam a relações de proximidade, mas estão permeadas pela diferenças e similitudes de situações vivenciadas nesse cotidiano. A apreensão desta dinâmica significa incluir formas de conhecimento da realidade que agregue uma diversidade de olhares sobre o território. (SANTOS & SILVEIRA, 2010)

A análise do território é uma possibilidade para avaliação objetiva das condições de vida da população. Entretanto, esse território é um meio percebido, subordinado a uma avaliação subjetiva de acordo com representações sociais específicas de quem o está analisando.

Gestão do território no Sistema Único de Saúde

Território e suas diferentes utilizações é um dos conceitos que vem sendo utilizado no processo de reorientação do modelo assistencial de saúde pública. Assim não é possível entendê-lo ignorando as relações políticas e econômicas que se estabelecem no modelo capitalista de produção (SANTOS, 1988 apud FARIA & BORTOLOZZI, 2009). Ao entender essas relações, que se desdobram em diferentes funções-usos espaciais, torna-se possível delimitar territorialmente um espaço para a implementação de ações de saúde.

Segundo Faria & Bortolozzi (2009) a análise sobre o território torna-se importante para o planejamento de ações que permitam diminuir os impactos de determinadas questões



de saúde na vida das pessoas. Como exemplo pode-se citar o planejamento territorial urbano que pode tanto evitar a produção de doenças, controlando a ocupação de áreas inadequadas e criando uma estrutura ambientalmente saudável, quanto tornar mais eficaz a ação da saúde pública, instalando equipamentos e serviços que sejam condizentes com as realidades territoriais a que se destinam.

Para Faria & Bortolizzi (2009) a definição de uma área territorial para implementação de ações práticas em saúde irá depender diretamente da concepção teórica e política do planejador.

A eficácia dos programas de saúde pública depende, visivelmente, de uma boa gestão territorial. Tal gestão, de acordo com Santos (1998b apud FARIA & BORTOLIZZI, 2009), deve garantir o acesso aos bens e serviços básicos para uma boa qualidade de vida. A gestão do território supõe ações integradas que contemplem a educação, saúde, moradia, saneamento básico, transporte, etc. Por isso, há necessidade de um trabalho interdisciplinar que não se limita à visão dicotômica que muitas vezes se tem produzido em saúde no Brasil.

Para Barcellos & Monken (2007) a inserção da categoria território na investigação dos determinantes do processo saúde-doença podem contribuir para esse debate, que está intimamente ligado com a questão da equidade e da universalidade no atendimento à saúde. Sem dúvida, a prática do SUS pode ser facilmente entendida como uma prática territorial, pois deve compreender os direitos territoriais, entre os quais a saúde.

Por isso, uma proposta de práticas de saúde baseada no território deve considerar os sistemas de objetos naturais e construídos pela sociedade, identificar os diversos tipos de ações no território, como são percebidos pela população, e até que ponto as regras de utilização dos recursos do território e da população promovem determinados hábitos, comportamentos e problemas de saúde, cujas características são passíveis de identificação.

Por fim, a análise social no território deve ser construída de forma a contribuir na identificação de informações, para a operacionalizar as tomadas de decisão e para a



definição de estratégias de ação nas “diferentes dimensões do processo de saúde-doença” (TEIXEIRA, et al, 1998 apud MONKEN & BARCELLOS, 2007).

Considerações Finais

A implantação das políticas de saúde no Brasil sempre foi marcada por disputas e interesses. Podemos considerar que nesse processo houve e há uma disputa também territorial.

Para que a gestão da saúde pública possa garantir os preceitos Constitucionais e viabilizar a universalidade do acesso, precisará agir territorialmente, ou seja, reconhecer detalhadamente um determinado território e identificar suas necessidades priorizando a identificação da parcela da sociedade que não tem garantido o acesso à saúde e planejar ações que venham atender suas necessidades. A gestão da saúde necessita ampliar o acesso nesses espaços, o que vai demandar criatividade do gestor, e convencimento político, tendo em vista que a ainda é presente na sociedade o discurso de inviabilidade do SUS e principalmente pela percepção de que é um programa de saúde pobre para pobres.

A análise territorial implica uma coleta sistemática de dados que vão informar sobre situações naquela população e naquele território, indicando suas inter-relações espaciais. Possibilita, ainda, identificar vulnerabilidades, populações expostas e a seleção de problemas prioritários para as intervenções. Isto permite a escolha de ações mais adequadas, apontando estratégias que melhor respondam no enfrentamento das demandas levantadas.

Os mapas de saúde, que podem hoje em dia ser feitos com programas simples de geoprocessamento, permitem, entre outras funções, a comparação de taxas de incidência ou mortalidade em diferentes lugares, gerando hipóteses sobre causas. Além disso, os padrões espaciais de distribuição de determinado agravo são indicadores da maneira como cada território está estruturado demográfica, social e ambientalmente. (MONKEN & BARCELLOS, 2007)

O poder público, ao planejar suas ações de saúde sobre populações específicas, pode estender, através do território, seu campo de atuação formal sobre os espaços. Territorializando as condições concretas de vida e de saúde de grupos populacionais,



possibilitará a elaboração e qualificação de práticas de saúde realmente promotoras de melhor qualidade de vida.

Finalizando, é importante o reconhecimento dos territórios e seus contextos de uso, pois estes materializam diferentemente as interações humanas, os problemas de saúde e as ações sustentadas na intersetorialidade. O território utilizado pela população pode ser assim operacionalizado, devido à concretude produzida pelas práticas humanas tanto as planejadas e inerentes às políticas governamentais de intervenção setorial como as práticas circunscritas à vida social cotidiana. (MONKEN & BARCELLOS, 2007)

Bibliografia

AKERMAN, M. *Território, governança e articulação de agendas*. GESTÃO LOCAL NOS TERRITÓRIOS DA CIDADE. Ciclo de Atividades com as Subprefeituras. São Paulo, 2007.

FARIA, R. M.; BORTOLOZZI, A. *Espaço, Território e Saúde: contribuições de Milton Santos para o tema da Geografia da Saúde no Brasil*. R. RAÍGA, Curitiba, n. 17, p. 31-41, Editora UFPR, 2009.

GARCIA, M.M. ET AL. *O território da Saúde: A organização do sistema de saúde e a territorialização*. Disponível em www.epsiv.fiocruz.br/upload/ArtCient/20.pdf. Acesso em 12/07/2010.

KOGA, D. & RAMOS, F. Território e políticas públicas. In. WANDERLEY, M B. & OLIVEIRA, I.I. de M. C. (org). *Trabalho com Famílias*. São Paulo, IEE – PUC- SP, 2004. V.02.

KOGA, D. & NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 85, Cortez, 2006.

PEREIRA, Rafaela R. *Território, Saúde e Ambiente: Novas Formas de Articulação*. Geografia - v. 18, n. 1, jan./jun. 2009 – Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia> Acesso em 13/07/2010.

SANTOS, A. A. *Lugar e território*. O sistema de saúde brasileiro, a geografia e a promoção da saúde. *Revista Geográfica Venezolana*, Vol. 50(1) 2009, 159-172.

SANTOS, M. & SILVEIRA, M.L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 13ª Ed. Rio de Janeiro, Record, 2010.



SCHNEIDER, S. *Ciências sociais, ruralidade e territórios: em busca de novas referências para pensar o desenvolvimento*. CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.4, n. 7, p. 24-62, fev. 2009.

SILVA, S. F. da (org) *Rede de Atenção à Saúde no SUS*. O pacto pela saúde e redes regionalizadas de ações de serviços de saúde. IDISA, CONASENS. Campinas, 2008.

SPOSATI, A. *Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil*. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008

MONKEN, M. & BARCELLOS, M C. *Vigilância em saúde e território utilizado: possibilidades teóricas e metodológicas*. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 21(3):898-906, mai-jun, 2005.

_____. *O Território na Promoção e Vigilância em Saúde*. In. Fonseca, A. F. (Org.). *O território e o processo saúde-doença*. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2007.