

Atenção Primária à Saúde: desvelando os bastidores políticos e o seu lugar na pandemia de covid-19

Primary Health Care: unveiling the political background and its place in the covid-19 pandemic

Atención primaria de salud: desvelando los antecedentes políticos y su lugar en la pandemia de covid-19

Resumo

Com a descoberta do novo agente do coronavírus em dezembro de 2019 na China, denominado SARS-CoV-2, a Covid-19 disseminou-se em inúmeros países e levou a Organização Mundial da Saúde – OMS a declarar a doença como uma pandemia. Assim, a Atenção Primária à Saúde – APS no Brasil, compreendida para além da **porta de entrada** dos usuários nos sistemas de saúde, representa um modelo assistencial de reorientação e organização de um sistema de saúde integrado com garantia de atenção que tem, nesse momento, um papel importante no enfrentamento da pandemia. A crise vivenciada pelo Brasil não é apenas sanitária, mas política, social e econômica, com a piora nas condições de vida da população, sobretudo, dos mais vulneráveis. Então, o esforço não é apenas para conter uma cadeia de transmissão do vírus e seus desdobramentos, mas deve ser também no campo econômico e social visando o fortalecimento de políticas públicas voltadas para o investimento em saúde pública, proteção da vida, redução das desigualdades sociais e reconstrução das bases éticas de convivência em tempos de necessária solidariedade social. É importante, assim, discutir o lugar da Atenção Primária à Saúde na pandemia tendo como referência os bastidores políticos e considerando que esta tem potencial capacidade de redução das iniquidades em saúde e deve, portanto, ser fortalecida e estruturada. Temáticas como financiamento do Sistema Único de Saúde – SUS, flexibilização das leis trabalhistas, ferramentas de proteção social, valorização e investimento na ciência e tecnologia precisam ocupar o centro das discussões com o foco na APS. Para contribuir com esse debate, o objetivo desta proposta foi promover uma *web*conferência com o tema: “Atenção Primária à Saúde: desvelando os bastidores políticos e o seu lugar na pandemia covid-19”.

Descritores: Atenção Primária à Saúde; Pandemias; Infecções por Coronavírus; Política Pública; Editorial.

Abstract

With the discovery of the new coronavirus agent in December 2019 in China, called SARS-CoV-2, covid-19 spread in numerous countries and led the World Health Organization – WHO to declare the disease as a pandemic. Thus, Primary Health Care – PHC in Brazil, understood beyond the **gateway** of users in health systems, represents a care model for reorienting and organizing an integrated health system with guaranteed comprehensive care that it has, at this moment, an important role in facing the pandemic. The crisis experienced by Brazil is not only health sector, but political, social and economic one, with the worsening living conditions of the population, especially the most vulnerable. So, the effort is not only to contain a chain of transmission of the virus and its consequences, but it must also be in the economic and social field aiming at strengthening public policies PHC-oriented at investing in public health, protecting life, reducing inequalities and reconstruction of the ethical bases of coexistence in times of social solidarity needs. It is therefore important to discuss the place of Primary Health Care in the pandemic with reference to the political background and considering

E-mail:

revistajmpmc@gmail.com

Conflito de interesses:

Os autores declaram não haver nenhum interesse profissional ou pessoal que possa gerar conflito de interesses em relação a este manuscrito.



that it has the potential to reduce health inequities and should, therefore, be strengthened. Topics such as Unified Health System – SUS financing, relaxation of labor laws, tools for social protection, valuation and investment in science and technology need to occupy the center of discussions with a focus on PHC. To contribute to this debate, the objective of this proposal was to promote a webconference with the theme: "Primary Health Care: unveiling the political background and its place in the covid-19 pandemic".

Keywords: Primary Health Care; Pandemics; Coronavirus Infections; Public Policy; Editorial.

Resumen

Con el descubrimiento del nuevo agente de coronavirus en diciembre de 2019 en China, llamado SARS-CoV-2, covid-19 se propagó en numerosos países y llevó a la Organización Mundial de la Salud – OMS a declarar la enfermedad como una pandemia. Por lo tanto, la Atención Primaria de Salud – APS en Brasil, entendida más allá de la **puerta de entrada** de los usuarios en los sistemas de salud, representa un modelo de atención para reorientar y organizar un sistema de salud integrado con atención garantizada que, en este momento, tiene un papel importante para enfrentar la pandemia. La crisis que vive Brasil no es solo de salud, sino también política, social y económica, con el empeoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente de los más vulnerables. Por lo tanto, el esfuerzo no es solo contener una cadena de transmisión del virus y sus consecuencias, sino que también debe ser en el campo económico y social con el objetivo de fortalecer las políticas públicas destinadas a invertir en salud pública, proteger la vida, reducir las desigualdades y la reconstrucción de las bases éticas de la convivencia en tiempos de necesaria solidaridad social. Por lo tanto, es importante discutir el lugar de la Atención Primaria de Salud en la pandemia con referencia a los antecedentes políticos y teniendo en cuenta que ella tiene el potencial de reducir las inequidades en salud y, por lo tanto, debe fortalecerse. Temas como el financiamiento del Sistema Único de Salud – SUS, la relajación de las leyes laborales, las herramientas para la protección social, la valoración y la inversión en ciencia y tecnología deben ocupar el centro de las discusiones con un enfoque en la APS. Para contribuir a este debate, el objetivo de esta propuesta fue promover una *web*conferencia con el tema: "Atención primaria de salud: desvelando los antecedentes políticos y su lugar en la pandemia de covid-19".

Palabras-claves: Atención Primaria de Salud; Pandemias; Infecciones por Coronavirus; Política Pública; Editorial.

Editorial

Com a descoberta do novo Coronavírus em dezembro de 2019 na China, denominado SARS-CoV-2, a Covid-19 disseminou-se rapidamente em inúmeros países e levou a Organização Mundial da Saúde – OMS a declarar a doença como uma pandemia em 11 de março de 2020, com risco potencial de transmissão de forma global e simultânea.¹ A Atenção Primária à Saúde – APS no Brasil, compreendida para além da **porta de entrada** dos usuários nos sistemas de saúde, representa um modelo assistencial de reorientação e reorganização de um sistema de saúde integrado com garantia de atenção integral.² que, mesmo sob um contexto hostil,³ tem um papel importante no enfrentamento da pandemia.

Este quadro de crise sanitária vem acompanhado de tensões e conflitos de ordem política entre esferas de poder que incluem discursos de negação à realidade, imposição de terapêuticas medicamentosas não reconhecidas cientificamente para combater a infecção ou mesmo um movimento contrário ao isolamento social, preconizado pela OMS.

Considerando os avanços internacionais e nacionais na criação de garantias jurídicas e programáticas para a efetivação do direito à saúde desde Alma-Ata (1978), ainda permanecem como desafios os limites orçamentários dos governos⁴ e a participação popular para a efetivação deste direito social⁵. Tal cenário segue sob caminhos de tensão e disputa que descortinam em vida coletiva a organização econômica, política e social dos Estados.⁶⁻⁸

O Brasil tem um dos maiores sistemas de saúde universal do mundo, o Sistema Único de Saúde – SUS, ancorado em uma extensa rede de APS, e mesmo com os permanentes problemas de financiamento, gestão e estruturação dos serviços, tem alcançado resultados importantes na garantia do direito à saúde.⁹ A capacidade de capilarização e alcance da população em todo território nacional demonstra evidências significativas na redução de mortalidade e desigualdades em saúde, e em situações emergenciais não é diferente, como nos casos de enfrentamento das epidemias de dengue, Zika, febre amarela, Chikungunya e, agora, a Covid-19.^{10,11}

A saúde e especialmente os serviços de atenção primária no Brasil, porém, têm vivenciado um desmonte permanente através do projeto neoliberal que avança desde a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, e mais recentemente a reformulação da Política Nacional da Atenção Primária – PNAB em 2017; onde se verifica um distanciamento do conceito de Atenção Básica (princípios da universalidade, integralidade e equidade do SUS), valorização a incentivos financeiros fragmentados, relativização da cobertura, segmentação do cuidado, assim como a fusão das atribuições dos profissionais da saúde (como, a dos agentes comunitários de saúde).⁴ Ademais desta ofensiva, a Portaria 2.979 de 12 de novembro de 2019, que institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da APS no âmbito do SUS, por meio da alteração da Portaria de Consolidação n. 6/GM/MS; prevê na realidade, o **novo** modelo de financiamento da APS que tem sido apontada como o golpe mortal à universalidade do SUS,¹² deixando evidente a incoerência do governo em relação à capacidade de resposta que o SUS deve deter em situação de tamanha hecatombe sanitária.

A crise vivenciada pelo Brasil não é apenas sanitária, mas política, social e econômica, com piora nas condições de vida da população, sobretudo dos mais vulneráveis.¹³ O esforço não visa conter uma cadeia de transmissão do vírus e seus desdobramentos, mas o esforço deve ser, também no campo político, econômico e social visando o fortalecimento das políticas públicas já existentes que requerem investimento financeiro em saúde pública, proteção da vida, redução das desigualdades sociais e reconstrução das bases éticas de convivência em tempos de solidariedade social.

A ideia de responsabilidade de todos pelas carências e necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social, que advém do princípio da solidariedade, a base de todos os direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, é algo essencial neste cenário de pandemia. Por trazer a concepção orgânica de justiça distributiva e exprimir a tentativa de superação do individualismo e das desigualdades através do compartilhamento de responsabilidades sociais do Estado, seus agentes públicos e a sociedade que são convocados a defender o que lhes é comum.¹⁴⁻¹⁶

No entanto é necessário compreender que a solidariedade não florescerá espontaneamente sem uma consciência crítica do lugar de classe, de fala e da politização do contexto pandêmico em defesa dos sistemas públicos universais.¹⁷⁻¹⁹ É necessário advogar que os direitos sociais, mesmo quando na colisão com outros direitos,¹⁴ considerados fundamentais, devem ser priorizados para que se garanta a vida em detrimento dos lucros nesta situação de morte que se vive. Em tempos de crises e avanços de governos neoliberais e neofascistas como no caso do Brasil,²⁰ os direitos sociais são vilipendiados em uma velocidade atroz, com consequências concretas na diminuição dos gastos públicos e cortes significativos nos investimentos sociais, caracterizada como uma nova onda de expropriações: aquela dos parques direitos arduamente conquistados.²¹

É importante não se iludir com as políticas públicas e descreer na sua capacidade de prosperar os direitos sociais inexoravelmente,²² mas abrir uma discussão crítica, franca e rigorosa sobre o lugar da Atenção Primária à Saúde na pandemia e como as forças sociais progressistas podem compreender os aspectos técnico-assistenciais em conjunção com os bastidores políticos e globais sobre a APS e seu potencial de visibilidade na redução das iniquidades em saúde.

Este Dossiê especial da *Journal of Management and Primary Health Care* – JMPHC: “Pandemia coronavírus, política e Atenção Primária à Saúde (APS)” tem a função de apresentar reflexões, experiências concretas e orientações para uma APS fortalecida e estruturada diante das principais respostas do setor saúde à pandemia. Temáticas como financiamento do SUS, flexibilização das leis trabalhistas, ferramentas de proteção social, a valorização e investimento na ciência e tecnologia, os trabalhadores do SUS que estão enfrentando esta pandemia e dentre outras são o foco.

Para contribuir abrindo este debate, a JMPHC comprometida com a divulgação científica sobre a Atenção Primária, especialmente na conjuntura da pandemia, promoveu por meio dos seus Editores, no dia 10 de junho de 2020 a *webconferência*: “Atenção Primária à Saúde: desvelando os bastidores políticos e o seu lugar na pandemia Covid-19”.

Considerando que o tema principal é o debate sobre a importância da APS no cenário de pandemia, essa *webconferência* teve o apoio de algumas instituições parceiras na defesa

do *ethos* público da APS, como a Associação Brasileira de Educação Médica – ABEM, Associação Brasileira de Economia da Saúde – Abres, Associação Brasileira de Enfermagem de Família e Comunidade – Abefaco, Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho – Diesat e a Federação Nacional dos Farmacêuticos – FENAFAR.

A *web*conferência teve como debatedores os professores e pesquisadores: Professora Doutora Lígia Giovanella da Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Departamento de Administração e Planejamento em Saúde (FIOCRUZ/ENSP); Professor Doutor Jonathan Fillipon da *Queen Mary University of London, Centre for Primary Care and Public Health* – QMUL/UK e Professor Doutor Carlos Octávio Ocké-Reis do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea e Abres).

A Profa. Giovanella apresentou algumas ações realizadas na APS por municípios no Brasil que são exitosas na prevenção do covid-19 diminuindo o número de internações. Prof. Fillipon abordou a experiência de enfrentamento na Inglaterra que inclui voluntários para prevenir o contágio comunitário, tarefa similar ao que o agente comunitário de saúde realiza no Sistema Único de Saúde. O Prof. Ocké-Reis, abordando o financiamento do SUS, destacou como a Portaria n. 2.979/2019, que altera o modelo de financiamento da atenção primária, altera de forma significativa o princípio da universalidade do SUS e frisou sobre a importância de sua revogação, assim como a Emenda Constitucional – EC n. 95.

A *web*conferência foi sediada pela Escola Técnica de Saúde da Universidade Federal de Uberlândia, através da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. Para acessar a *web*conferência basta clicar no link: https://www.youtube.com/watch?v=iHEkCYm_pJ4. Desejamos a todos que lerão o dossiê que se nutram do conhecimento apresentado pelos experientes pesquisadores que contribuíram com suas brilhantes sínteses neste volume especial.

Agradecimentos

À Professora e Doutora Juliana Pereira da Silva Faquim pela organização do projeto da *web*conferência na Escola Técnica de Saúde da Universidade Federal de Uberlândia, através da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura. Ao Professor e Doutor Leonardo Carnut pela moderação da *web*conferência. Ao Matheus Carvalho Batista pela responsabilidade técnica e operacional do canal virtual em que foi realizada a *web*conferência.

Os Editores

Referências

1. Cucinotta D, Vanelli M. WHO declares COVID-19 a pandemic. *Acta Biomed.* 2020 Mar 19;91(1):157-60. doi: <https://doi.org/10.23750/abm.v91i1.9397>.

2. Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, organizadores. Políticas e sistema de saúde no Brasil. 2a ed. rev., ampl. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; 2012. Atenção Primária à Saúde, p. 493-545.
3. Mendes A. A atenção básica no sus e as pedras no seu caminho. *J Manag Prim Health Care*. 2018;9:e2. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v9i0.709>.
4. Mendes A, Carnut L, Guerra LDS. Reflexões acerca do financiamento federal da atenção básica no sistema único de saúde. *Saude Debate*. 2019;42(n.spe1):224-43. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s115>.
5. Escorel S, Arouca LE. Democracia e participação: para além das dicotomias. *Saude Debate*. 2016;40(n.spe):39-48. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016s04>.
6. Pinto EG. Novo regime fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias. *Physis*. 2016;26(4):1097-101. <https://doi.org/10.1590/s0103-73312016000400002>.
7. Dallari SG. A construção do direito à saúde no Brasil. *Rev Dir Sanit*. 2008;9(3):9-34. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v9i3p9-34>.
8. Mann JM. Health and human rights: if not now, when? 1997. *Am J Public Health*. 2006;96(11):1940-3. <https://doi.org/10.11606/10.2105/ajph.96.11.1940>.
9. Paim JS, Travassos C, Almeida C, Bahia L, Macinko J. The Brazilian health system: history, advances, and challenges. *Lancet*. 2011;377(9779):1778-97. [https://doi.org/10.11606/10.1016/S0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.11606/10.1016/S0140-6736(11)60054-8).
10. Dunlop C, Howe A, Li D, Allen LN. The coronavirus outbreak: the central role of primary care in emergency preparedness and response. *BJGP Open*. 2020 May 1;4(1):bjgpopen20X101041. <https://doi.org/10.3399/bjgpopen20X101041>
11. World Health Organization. Primary health care and health emergencies [Internet]. Geneva: World Health Organization. 2018 [acesso 20 jun. 2020]. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/primary-health-care-conference/emergencies.pdf?sfvrsn=687d4d8d_2
12. Mendes A, Carnut L. Neofascismo, estado e a crise do capital: o Brasil de Bolsonaro e a demolição do direito à saúde. 25. Encontro Nacional de Economia Política [Internet]. 2020 jun. [acesso 20 jun. 2020]. Disponível em: https://enep.sep.org.br/uploads/717_1583791189_Artigo_SEP_com_autoria_pdf_ide.pdf

13. Nunes J. A pandemia de COVID-19: securitização, crise neoliberal e a vulnerabilização global. *Cad Saude Publica*. 2020;36(5):e00063120. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00063120>. Epub May 08, 2020.
14. Bobbio N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus; 1992.
15. Comparato FK. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4a ed. São Paulo: Saraiva; 2005.
16. Aith FMA. *Curso de direito sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2007. 406 p.
17. Sálíche L. *Cómo están pensando los filósofos la crisis global que provocó el coronavirus*. Infobae [Internet]. 2020 Mar. 28 [acesso 20 jun. 2020]. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/cultura-america/2020/03/28/como-estan-pensando-los-filosofos-la-tesis-global-que-provoco-el-coronavirus/?fbclid=IwAR1bw6kjbbsnkZlrlfBpzM6U5qtG8nKS7TmrNjuJG3duI4qJ4UZV0auX3WU>
18. Amorim F. *Entre o individualismo e a solidariedade: um novo mundo em disputa: há oportunidades abertas com a crise*. *Rev Movimento* [Internet]. 2020 abr. 15 [acessos 20 jun. 2020]. Disponível em: https://movimentorevista.com.br/2020/04/entre-o-individualismo-e-a-solidariedade-um-novo-mundo-em-disputa/?fbclid=IwAR2SZHRqdm0CiUptI_xY6uyiLW4R4jEISRsenWd3Ix2VkeqKnXpxBjZa00
19. Raiol A. *Pandemia e necropolítica do racismo institucional: a raça, o gênero, a classe*. *Esquerda Online* [Internet]. 2020 abr. 16 [acesso 20 jun. 2020]. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/04/16/pandemia-e-necropolitica-do-racismo-institucional-a-raca-o-genero-a-classe/?fbclid=IwAR3rGggqUIoo5BzdaZnRXj8WOi6nV-h6W0mv9D0i6l-A3bzi4J7qHUmZynQ>
20. Carnut L. *Neofascismo como objeto de estudo: contribuições e caminhos para elucidar este fenômeno*. *Semina*. 2020;41(1):81-108. <http://dx.doi.org/10.5433/1679-0383.2020v41n1p81>
21. Boschetti IS. *Limitações do estado social capitalista contemporâneo: expropriações, acumulação, exploração e violência*. *J Manag Prim Health Care*. 2020;12:e14. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.980>.
22. Bonnet A, Huwiler LA. *Estado e políticas públicas sob uma perspectiva crítica*. *J Manag Prim Health Care*. 2020;12:e13. <https://doi.org/10.14295/jmphc.v12.981>