

Introdução

MARIA INÊS CARSALADE MARTINS & ANA PAULA MARQUES

A área da saúde tem constituído um dos mais significativos setores da economia imbricado com a estrutura produtiva, o desenvolvimento tecnológico, a geração de emprego e consequente fonte de rendimento. Seus efeitos dinâmicos, tanto em termos econômicos como sociais, reproduzem-se a médio e longo prazo. Estas características aprofundam-se com o processo de envelhecimento da população, assim como com a ampliação e diversificação das formas e tipos de cuidados de saúde. A tendência de crescimento recorrente da necessidade de financiamento da política de saúde tem sido enfrentada com reformas estruturais, organizacionais e culturais, tanto nos países desenvolvidos, como nos que se encontram em vias de desenvolvimento.

Em face da crise global e estrutural do capitalismo, a esmagadora maioria dos países confronta-se com estrangulamentos e cortes significativos nos orçamentos de Estado. Por conseguinte, na base da atuação governamental tem prevalecido estratégias de ajuste das políticas públicas de índole financeira e de curto prazo, sem que elas incorporem condições e necessidades de cumprimento das missões a que se encontram destinadas num Estado Social, nomeadamente a de promover o bem-estar social. Como resultado, observa-se o recrudescimento de desigualdades socioeconômicas, privando parte crescente dos cidadãos do acesso aos bens públicos, sobretudo pela incapacidade do sistema público de garantir princípios de justiça e equidade do bem-estar constitucionalmente consagrados.

As características e especificidades dos serviços de saúde fazem destes uma atividade econômica *sui generis* na esfera produtiva e reprodutiva, sendo, conseqüentemente, relevante a sua importância econômica e social, em particular, no que concerne às formas de organização e gestão do trabalho. Igualmente, encontram-se associados a complexos e exigentes processos de inovação tecnológica e terapêutica, bem como à *expertise*, autonomia e poder dos profissionais de saúde, ainda que com visíveis desigualdades a nível intra/inter grupos. Assim, para analisar quer as tensões, quer os desafios do setor da saúde no crescimento do emprego formal e a importância dos mercados de trabalho em saúde como indutores de desenvolvimento social e econômico torna-se necessário refletir sobre as escolhas políticas, sua institucionalização e suas conseqüências na precarização da saúde, do trabalho e do trabalho na saúde.

A reestruturação na esfera produtiva, que se instalou nas sociedades contemporâneas com maior nitidez nas décadas de 1980 e 1990, suscitou amplas discussões sobre os paradigmas em torno do trabalho, recolocando a centralidade do trabalho perante as novas formas do processo produtivo e o mundo do trabalho. Compreender esta nova realidade no campo da Saúde implica repensar as relações de trabalho no complexo da saúde, bem como os processos organizacionais e as interações estabelecidas na produção de bens e serviços, incorporando dimensões econômicas, mas convocando também outras de carácter sócio-histórico, jurídico, político e ideológico, sem esquecer a subjetividade no trabalho.

Mobilizados por esta linha de investigação interdisciplinar, o grupo de pesquisa Reestruturação Produtiva, Proteção do Trabalho e Novas Relações Laborais no Setor Público, da ENSP/FIOCRUZ, vem promovendo, desde 2008, com a colaboração do Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho (CICS-UM), atividades conjuntas de forma a estimular o intercâmbio e a produção científica neste campo.

No conjunto das atividades planejadas realizou-se, em dezembro de 2013, no *Campus* de Gualtar da Universidade do Minho (UM), o Seminário "Trabalho em Saúde, Desigualdades e Políticas Públicas", tendo como objetivo refletir sobre as desigualdades de acesso à política de saúde no quadro dos processos de "reestruturação" das Políticas Públicas. Neste Seminário, privilegiaram-se vários enfoques disciplinares, em particular os das ciências sociais, tendo como eixos temáticos os seguintes: *i)* a gestão do trabalho no contexto da reestruturação produtiva e as mudanças nos modelos organizacionais para o trabalho no setor saúde; *ii)* o trabalho em saúde nas perspectivas: profissional, da atividade, dos direitos sociais e da saúde dos trabalhadores de saúde; *iii)* e as políticas de formação no campo da saúde pública.

Este E-book reúne os artigos resultantes das comunicações apresentadas nesse Seminário, após o aprofundamento dos mesmos pelos autores e o precioso contributo dos relatores das sessões que ajudaram na estruturação desta publicação, nomeadamente Soraia Belizário, Carla Cabral Gomes Carneiro, Ana Maria Silva e Ana Paula Macedo. Além disso, é de relevar o papel da Comissão Científica que integra a presente edição, no sentido de assegurar a qualidade dos trabalhos aqui publicados.

Assim, esta edição tem como finalidade promover o intercâmbio acadêmico entre Portugal e Brasil, no campo do Trabalho em Saúde, bem como contribuir para o debate sobre a formulação e implementação de políticas públicas neste campo. Serve, igualmente, o propósito de disseminação destas temáticas e respetivas reflexões junto de um público mais vasto.

Trata-se de uma promoção conjunta Portugal-Brasil, que tem o apoio da Universidade do Minho (UM), através do Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS), da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, através da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ESNP) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), através do Grupo de Trabalho "Trabalho e Educação".

Nesse sentido, este E-book desenvolve-se a partir de "olhares" do Brasil-Portugal, estando estruturado em cinco principais capítulos.

O primeiro capítulo promove o debate sobre Reestruturação do Sistema de Proteção Social e da Saúde, com enfoques diversos de autores portugueses e brasileiros reunidos nos seguintes artigos: *Barreiras socioeconómicas no acesso à saúde materno-infantil das mulheres imigrantes na área metropolitana de Lisboa*; *Turismo Medicalizado: um epifenómeno ou a consolidação de uma nova geografia dos cuidados de saúde?*; e *Entidades empresariais em saúde e a política nacional de saúde – da saúde como direito de todos e dever do Estado à saúde como serviço não-exclusivo do Estado*.

Nele, Erika Masanet, Beatriz Padilla, Alejandra Ortiz, Sonia Hernández-Plaza e Elsa Rodrigues trazem como tema a saúde reprodutiva e materno-infantil, analisando o impacto da crise econômica e as reformas do SNS português na área materno infantil, constatando o agravamento das barreiras socioeconómicas no acesso e utilização dos serviços de saúde para as mulheres imigrantes e outros grupos vulneráveis, o que coloca em risco a universalidade e a

equidade do SNS. Por sua vez, Paulo Nuno Nossa e Maria José Caldeira analisam como o turismo médico tem sido uma prática incrementada, mapeando os principais destinos e especializações e a importância global dessa prática, que envolve recursos vultuosos. Na perspectiva brasileira, Ialê Falleiro, Sarah Escorel e Lígia Bahia, abordam o tema das entidades empresariais de saúde e a política de saúde.

Neste capítulo é, ainda, discutido outro aspecto estruturante do trabalho em saúde, nomeadamente a regulação e proteção do trabalho, no contexto da reestruturação produtiva nos artigos: Políticas de Incorporação da Força de Trabalho no Governo Central Brasileiro – (1995-2010); e A Precarização dos Vínculos Trabalhistas no Setor Saúde Brasileiro: Um balanço do período de 2004 a 2012.

O artigo de Isabel Cristina Arruda Lamarca e de Rafael Senise analisa as políticas de incorporação da força de trabalho no setor público federal, no período 1995 e 2010, durante os governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, utilizando-se do aporte teórico institucionalista de DiMaggio e Powell (1983, 2005). Já no estudo de Katia Rejane de Medeiros e Paulette Cavalcanti de Albuquerque, é abordada a gênese e evolução do debate sobre precarização dos vínculos trabalhistas na gestão da saúde no Brasil, nos Conselho de Secretários Municipais de Saúde e no Conselho Nacional de Saúde, no período de 2004 a 2012.

Estado, Parcerias e a Construção de Políticas Públicas é o tema do Capítulo II com os artigos: *Reforma dos Cuidados de Saúde Primários: práticas dos Gestores dos Agrupamentos de Centros de Saúde; Novos Desenhos Institucionais e Relações de Trabalho no Setor Público de Saúde no Brasil: as Organizações Sociais e as Fundações Estatais de Direito Privado; Política de Gestão do Trabalho e a Atenção em Saúde: um Estudo de Caso sobre a Experiência de Contratualização da Atenção Básica no Município do Rio de Janeiro e Novos Desenhos Organizacionais no Setor Saúde: um Estudo de Caso no Nordeste Brasileiro.*

Os artigos apresentados discutem os modelos de gestão adotados no setor saúde em um contexto de reformas dos sistemas públicos e do papel do Estado no Brasil e em Portugal, suas repercussões na gestão e organização do trabalho e dos serviços de saúde.

Os autores, Sílvia Machaqueiro e Luís Lapão, apresentam o novo modelo de governança desenvolvido nos ACES, estruturas com autonomia administrativa criadas após a reforma dos Cuidados Primários em Saúde em Portugal, analisando as práticas e as atividades desenvolvidas pelos gestores nos diferentes níveis de gestão.

O artigo de Márcia Teixeira, Maria Inês Carsalade Martins e Vanice Silva tem como foco o debate sobre os determinantes estruturais dos problemas enfrentados na gestão do trabalho em saúde no Brasil, partindo da pergunta: em que medida as propostas de Reforma do Estado interferiram nas instituições públicas e nas políticas de gestão do trabalho em saúde? Nesta mesma linha de questionamento, o artigo de Maria Inês Carsalade Martins e Carla Cabral Gomes Carneiro analisa a experiência de uma parceria entre Estado e Organizações Sociais (OS), para expansão da Atenção Primária.

Fechando este tema, Francisco de Assis da Silva Santos, Garibaldi Dantas Gurgel Júnior, Idê Gomes Dantas Gurgel, Katia Rejane de Medeiros fazem uma reflexão sobre os novos desenhos organizacionais no setor saúde no Brasil, a partir de um estudo de caso acerca da evolução das organizações privadas na administração de serviços públicos de saúde no estado de Pernambuco.

O capítulo III compreende os temas Profissões, Regulação e (Re)desenhos Organizacionais no Setor Saúde, bem como o da Articulação das Políticas de Saúde e Formação Profissional, com foco na atenção em saúde e na formação de profissionais de saúde pública no Brasil.

Nos artigos: *Mercados de Trabalho no Sector da Saúde: Profissionalismo, Paradoxos e Dilemas de Regulação*; *Emigração Portuguesa de Profissionais de Saúde* e *O sanitarista como trabalhador da saúde no Brasil: uma Identidade em Transformação*, o foco está centrado no debate sobre as mutações (trans)nacionais dos mercados de trabalho em saúde e a construção de identidades profissionais.

Tendo como ponto de partida a reestruturação de Políticas Públicas do sector da saúde no contexto do Estado-providência, Ana Paula Marques faz uma análise de recomposições do mercado de trabalho e estratégias de fechamento social/ periferização e secundarização das posições laborais, bem como os dilemas da regulação nos mercados globais de trabalho. Ainda neste contexto, Susana Amaral e Ana Paula Marques discutem a crescente visibilidade do fenómeno da emigração de profissionais portugueses de saúde. Da análise dos discursos institucionais dominantes, privilegiou-se, neste estudo, a exploração do enfoque corporativo, sinalizando-se alguns paradoxos, incertezas e desafios sobre esta temática. Por sua vez, Vinício Oliveira da Silva e Isabela Cardoso Matos Pinto analisam, a partir da emergência dos cursos de Graduação em Saúde Coletiva, em período recente no Brasil, a diversidade de processos que conferem legitimidade à atuação do sanitarista e implicam no reconhecimento da sua identidade.

Do ponto de vista da formação de profissionais de saúde pública no Brasil e em Portugal destacam-se os artigos: *A Transversalidade da Educação para a Saúde no Ensino Básico*; *Educação em Saúde Pública/ Coletiva no Brasil: Rede, Sinergias e Renovação*; e *A Formação de um Novo Sanitarista: Expectativas para Inserção no Mercado de Trabalho*.

Discutindo a experiência portuguesa, Henrique Ramalho analisa a Educação para a Saúde na Escola Básica assumindo os pressupostos da transversalidade temática e institucional. Para a realidade brasileira, os autores, Tânia Nunes, Alex Bicca, Francisco Salazar, Gustavo Portela, Luana Furtado, Maria Lúcia Cardoso, Patrícia Pol e Rosa Souza, relatam a experiência de construção de uma rede de formação como forma de mobilizar potenciais sinergias e promover a participação organizada e a cidadania.

Davlyn Santos Oliveira dos Anjos e Isabela Cardoso Matos Pinto, em outro artigo, discutem a experiência de formação para uma nova profissão na área da saúde, com a criação da Graduação em Saúde Coletiva. Nele os autores introduzem a discussão sobre a necessidade de regulação do mercado de trabalho em saúde, de modo a equilibrar a quantidade de postos de trabalho que vão sendo criados com a sua qualidade e reconhecimento respectivos.

O capítulo IV reúne artigos que apresentam uma reflexão sobre problemas de saúde específicos no campo da saúde pública enfrentados pelo SNS de Portugal e que envolvem Políticas Públicas no Campo da Educação, Formação e Cidadania na Saúde Estes são: *Fatores de Sustentabilidade e de Insustentabilidade nos Sistemas de Apoio aos Idosos no Interior Norte de Portugal*; *Evolução da Obesidade em Portugal – o que podemos aprender com base em dados seccionais?*; *Políticas Públicas de Nutrição e Direito de Opção de Regime Alimentar*; *Epidemia sem*

Fronteiras: Acção Global, Políticas Públicas e o Trajecto da Luta Contra a Sida em Portugal; e Do Conforto à Boa Morte: Quotidianos de Trabalho e a Arte de Cuidar em Saúde Paliativa.

Ao analisar os fatores de (in)sustentabilidade das redes de apoio aos idosos, Fernando Pereira conclui que o nível de desenvolvimento social existente no interior norte de Portugal é, em larga medida, dependente do financiamento público, constituindo uma carga para o Estado-social, o que tem vindo a explicar alguns sinais de colapso ao nível das redes formais de apoio, designadamente através de instituições não lucrativas (IPSS's, maioritariamente). Já Céu Mateus e Sílvia Sousa discutem a evolução da obesidade em Portugal, recorrendo, na sua análise, ao Inquéritos Nacionais de Saúde. Para a autora, Virgínia Henriques Calado, importa discutir os quadros ideológicos específicos que sustentam as políticas públicas de nutrição numa abordagem mais ampla do exercício da cidadania. Por sua vez, Fernando Bessa Ribeiro e Otávio Sacramento, procuram traçar a "arqueologia" de criação de um quadro estrutural global de política pública na abordagem à infeção pelo VIH/sida, perpassando uma crítica ao atraso na intervenção em Portugal por comparação a outros países.

Num registo intimista e ancorado numa abordagem qualitativa e fundada na *Grounded Theory*, João Monteiro Feijão e Inês Pedro Vicente descrevem os quotidianos dos profissionais em cuidados paliativos, os tipos de arranjos que constroem com vista a promoverem o conforto durante a trajetória de final de vida dos doentes.

Fechando a coletânea, o capítulo V tem como eixo analítico Saúde e Trabalho no Cotidiano das Atividades do Cuidado em Saúde, incluindo nesta discussão a relação entre qualificação, trabalho e trajetórias profissionais e é integrado pelos artigos: *Violência no Trabalho: um Estudo com Servidores Públicos da Saúde; Desafios à Vigilância em Saúde do Trabalhador: ações de um Núcleo de Saúde do Trabalhador; Qualificação Profissional e Trajetórias Ocupacionais de Trabalhadores Técnicos em Saúde; e As Atividades do Cuidado na Área da Gestão em Saúde.*

Nele, Iracema Viterbo Silva, Estela Maria Aquino e Isabela Cardoso Matos Pinto, apresentam os resultados de uma pesquisa que discute a prevalência de violência e do assédio moral no trabalho em saúde, partindo do conceito de violência no trabalho e identificando algumas modalidades de violência e a sua relação com as características sócio-demográficas e ocupacionais. O artigo de Roberta Alamonica, Simone Santos Oliveira e Jorge Mesquita Huet Machado tem como foco de análise os trabalhadores da saúde, seu cotidiano e os fatores que tangenciam sua prática profissional, apresentando resultados de estudos que utilizaram uma abordagem qualitativa dando "voz ao trabalhador".

Na perspectiva da qualificação do trabalho e do trabalhador de saúde, Filippina Chinelli, Monica Vieira e Clarissa Menezes, discutem a relação entre trabalho, qualificação e a construção das trajetórias ocupacionais dos trabalhadores da saúde, com ênfase em dois grupos de trabalhadores: Agentes Comunitários de Saúde e Técnicos de Enfermagem. Por fim, também discutindo a participação dos trabalhadores de nível médio, Tereza Cristina Ramos Paiva e Maria Inês Carsalade Martins, analisam as dimensões do cuidado em saúde envolvidas nas atividades profissionais dos trabalhadores de nível médio na área da gestão em saúde.

Do desenvolvimento, ainda que breve dos títulos e respectivos autores que compoem os cinco capítulos que dão corpo a este E-book, cumpriu-se o objectivo de se resgatar tanto a dimensão interdisciplinar teórica, como o confronto de realidades, práticas e experiências

diversificadas, ainda que subsumidas à temática central que orientou o Seminário que empresta o título a esta publicação: Trabalho em Saúde, Desigualdades e Políticas Públicas. Desta forma, e na expectativa da atenção que esta publicação venha a suscitar para a sua leitura, cumpriu-se também o propósito de inscrever um *presente* que se pretende partilhado de sucessivos futuros.