



DIMENSÃO SAÚDE NA AGENDA 2015: um breve discutir

Paulo Henrique de Carvalho Bueno*

RESUMO

A Agenda 2015, como um plano estratégico para uma cidade, precisa ser discutida de forma mais crítica, seja no que se refere aos programas, projetos ou objetivos. Logo, a intenção desse ensaio é analisar, teoricamente, a construção do documento e as políticas públicas voltadas para o pólo de saúde de Teresina (PI).

Palavras-Chave: Agenda 2015, Saúde, Aspectos Conceituais.

ABSTRACT

The Diary 2015, as a strategic plan for a city, needs to be discussed in a more critical way, be in what it refers to the programs, projects or objectives. Therefore, the intention of that rehearsal is analyze, theoretically, the construction of the document and the public politics gone back to the pole of health of Teresina (PI).

Keywords: Diary 2015, Health, Conceptual Aspects.

1. INTRODUÇÃO

O contexto mundial e nacional evidenciado no final do século XX e início do XXI trouxe à tona a necessidade das cidades repensar sua organização e suas políticas públicas no que tange ao âmbito econômico, político, social, ambiental e cultural. Teresina insere-se nessa ambiência propondo e formulando a construção de uma agenda norteadora das ações do poder público intitulada "Teresina: Agenda 2015".

Ressalta-se, porém que essa proposta não foi a primeira a ser empreitada pela capital piauiense, uma vez que já foram feitos outros planos norteadores das ações públicas, a saber: 1960 – Plano Diretor Local Integrado (PDLI), 1977 – I Plano estrutural de Teresina (I PET), 1983 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 1988 – II Plano estrutural de Teresina (II PET), o qual foi reformulado em 1992 (FAÇANHA, 2003).

O pensar de Façanha (2003) põe em relevo a silenciosidade temporal (1988 – 2001) da Prefeitura Municipal de Teresina (PMT) na formulação de um plano ordenador da organização espacial cidadina, implicando na dificuldade de compreensão e análise das ações e políticas do poder público ao longo desse período, uma vez que só em 2002 é que se tem um novo formular das políticas públicas para a cidade.

*Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí – UFPI(Centro de Ciências Humanas e Letras - CCHL)

Desta forma, é intenção desta pesquisa analisar este documento e que está constituída da seguinte forma: a) Agenda 2015: uma pequena narrativa; b) Saúde contemplada na Agenda 2015; c) Aspectos conceituais na agenda 2015: deveriam estar presentes? Para iniciar, dar-se-á a narração acerca da Agenda 2015.

2. AGENDA 2015: uma pequena narrativa

O projeto de construção da Agenda 2015 começou a ser formulado com a realização do congresso da cidade (Agosto de 2001) e foi concluída em Agosto de 2002, tendo como horizonte a ser planejado a temporalidade de 13 anos a partir desta data. As etapas desse processo construtivo partiu da realização do Congresso da Cidade, no qual se definiu os estudos temáticos, a elaboração do documento da Teresina que temos (diagnóstico), a Teresina que queremos (Cenário e Visão), o que fazer para construir a Teresina que queremos (estratégias e projetos), outro congresso da Cidade (Apresentação do documento final), e, por fim, a Implementação e Acompanhamento da execução dos projetos.

O intuito do plano estratégico foi o de identificar as potencialidades e as perspectivas atuais e a vocação da cidade, o que trouxe a tona o estudo de 16 campos temáticos, quais sejam: revitalização do Centro, meio ambiente, trabalho e inclusão social, saúde, habitação, energia e comunicações, educação, assistência social, segurança, Teresina e seu espaço, saneamento, esporte e lazer, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, cultura e transporte, trânsito e sistema viário.

Acerca da Agenda 2015 a leitura de Affonso (2002) explicita que o plano é integrado, através da integração horizontal e da vertical entre os atores sociais, o qual utiliza a análise SWOT com foco na ação e que as medidas propostas são executáveis. Porém, a nosso ver, essa explicitação requer uma criticidade mais ácida, uma vez que a centralidade na idéia mercadológica da cidade está bastante valorizada no documento, deixando o olhar social em segundo plano. Daí compreendermos que o enfoque central na competitividade e nas vantagens dos mercados, trazidas do modelo de administração estratégica, sustentadas nas palavras e (S)trengths = Pontos Fortes; (W)eaknesses = Pontos Fracos; (O)portunities = Oportunidades e (T)heaths = Ameaças, deva ser mais discutido (FAÇANHA, 2003).

O plano estratégico, pautado na análise SWOT, realizou os estudos temáticos visualizando o cenário inercial – prospecção acerca do futuro cidadão teresinense sem as intervenções necessárias e desejáveis, e Cenário Desejável – idealização sobre o futuro, refletindo o ideal de cidade que se quer e sonha para Teresina.

Todo esse elaborar contou com uma estrutura operacional formado por um Conselho estratégico, o qual foi composto por representantes da sociedade civil e outros quatros grupos, quais sejam: o Consultivo, a Coordenação, os Especialistas e os Patrocinadores (AGENDA 2015). Esse Conselho estratégico e outros pontos são tidos como positivos por Affonso (2002) ao afirmar que a Agenda 2015 é também uma agenda 21 local, a qual observa todos os critérios de sustentabilidade.

As palavras do supracitado autor trazem a idéia de que a Agenda 2015 teve um processo participativo intenso e bastante frutífero, algo que é passível de algumas críticas. Isto é dito uma vez que essa participação não foi tão intensa, fato comprovado pelo silencio na cidade entre uma reunião e outra. Essa participação de forma não empoderante é ressaltada por considerar que o processo foi conduzido de forma a restringir a participação, pois não ouviu todos os setores interessados da sociedade, uma vez que não acatou sugestões, trazendo a participação apenas como legitimadora e homologadora das intenções previamente “discutidas” (FAÇANHA, 2003).

Dessa forma, a “participação não empoderante” facilitou a construção de um consenso político e social no que diz respeito aos programas e projetos discutidos na Agenda. Além disso, o Conselho Estratégico ocorreu de forma equivocada, tendo em vista que sua composição incluía qualquer pessoa que assistisse a algum evento (congresso ou seminário temático), sem terem participado de fato de um grupo temático ou do momento de levantamento dos programas prioritários para a cidade futuro (FAÇANHA, 2003).

A necessidade de criar um empoderamento social no que diz respeito à construção de uma dada política pública requer a criação de mecanismos de construção e avaliação dessa política por parte do controle social, fato não claro na Agenda 2015. Esse refletir é posto por considerar que uma política pública envolve mobilização e alocação de recursos, divisão do trabalho, uso de controles, interação entre sujeitos e outras características que são inerentes à política, as quais precisam ser levadas em consideração na formulação de qualquer política (SILVA e SILVA, 2001).

Outra crítica a ser tecida diz respeito ao item contido na Agenda intitulado “Implementação e acompanhamento”, pois o documento não traz nenhuma discussão ou conceituação teórica, pondo apenas que na fase de implementação serão criados grupos de impulsão e serão realizados reuniões anuais para avaliarem a execução dos programas do documento (AGENDA 2015, 2002).

Essa crítica advém do entendimento de que o processo de implementação é algo a ser discutido e a ficar bastante claro em qualquer política pública, particularmente numa de grande envergadura como é a Agenda 2015, uma vez que a mesma engloba uma série de campos, como o da saúde, alvo de nossa próxima discussão.

3. A SAÚDE NA AGENDA 2015

A saúde constituiu um dos 16 campos temáticos da Agenda 2015 por apresentar, ao menos, dois aspectos importantes: 1) Teresina, por ser a maior cidade do Estado e por possuir uma maior quantidade de equipamentos urbanos ligados aos serviços de saúde acaba por atrair uma quantidade expressiva de pessoas, seja do Piauí, seja de outros estados, porém ainda tendo que resolver alguns problemas que ainda persistem como a mortalidade infantil e outros; 2) a capital piauiense dispõe de uma rede médica, seja através da tecnologia que torna Teresina em centro de excelência em algumas áreas da medicina, seja por meio de clínicas e hospitais que formam um pólo de saúde de grande complexidade na produção de seu espaço urbano.

Esse pólo de saúde é analisado na Agenda 2015 como o embrião da formação de um *Cluster* de saúde, com a tecitura de uma cadeia produtiva e de serviços interligados, trazendo benefícios em termos de redução de custos, melhoria de qualidade, formação de mão-de-obra qualificada, atração de capitais e geração de renda (AGENDA 2015, 2002).

A análise do documento permite afirmar que a ótica em que se centra o olhar da saúde é a econômica, não trazendo uma perspectiva de saúde pública que contemple a oferta de serviços públicos de qualidade, mas vislumbrando os investimentos privados, mostrando assim um entrelaçamento entre o poder público e suas relações para com a (re)produção do capital privado.

Para o alicerçar do desenvolvimento do pólo o poder elencou alguns desafios a serem superados como: “a gestão deficiente da disposição do lixo hospitalar, (...) limpeza, vigilância sanitária, pavimentação, saneamento, tráfego, transporte coletivo, estacionamento, locomoção de deficientes físicos, policiamento e iluminação, entre outros” (AGENDA 2015, 2002, p. 20).

Nesse sentido, é observável o interesse econômico exacerbado dos formuladores do plano estratégico, não explicitando o retorno social desse desenvolver, fato este evidenciado a partir das considerações de que trazem o pólo de saúde como uma oportunidade fortíssima para o desenvolvimento econômico, tendo como concorrentes, uma visão estritamente empresarial, as cidades de Imperatriz (MA), Fortaleza (CE) e Recife (PE) (AGENDA 2015, 2002).

Essa matriz econômica em que se centra a Agenda 2015, como no caso do pensar sobre a saúde, advém de que a idéia de competitividade norteou as discussões, cabendo as empresas à geração de riquezas e de oportunidades de trabalho, e a sociedade criar uma ambiência que favoreça os empreendimentos (VELOSO FILHO, 2002).

A partir da variável competitividade é que os planejadores se imbuíram para projetar o cenário desejável para o setor saúde, pensando em especial a área do Pólo de Saúde, expondo como macroobjetivo: Teresina será um centro de excelência em serviços de saúde, com *cluster* consolidado e empreendimentos competitivos em toda a cadeia produtiva e de serviços. À luz desse objetivo geral foram esboçadas duas estratégias, a saber: melhorar os serviços de saúde de Teresina; consolidar o Pólo de Saúde enquanto atividade econômica; cluster de saúde (AGENDA 2015, 2002).

Para a consecução desse macroobjetivo foram traçados quatro programas, os quais, alguns, contém um conjunto de projetos a serem postos em prática para o atingir do objetivo. Esses programas, projetos e objetivos serão expostos em sua íntegra a seguir.

O Programa 1 intitulado “Estímulo à melhoria da estrutura física e dos estabelecimentos privados de saúde” traçou como objetivos: Conscientizar os empresários da área de saúde da importância da contínua melhoria da estrutura física e dos equipamentos, estimular o compartilhamento de custos e riscos por meio de parcerias operacionais com vistas a otimização da estrutura física e dos equipamentos, criação de incentivos fiscais para ampliação da estrutura física e aquisição de equipamentos nacionais e importados, incentivar a oferta de linhas de crédito por parte das instituições financeira públicas e privadas com condições especiais, e, por fim, tornar obrigatória a construção de rampas para facilitar o acesso de pacientes e deficientes físicos aos espaços de saúde (AGENDA 2015, 2002).

O Programa 2 (Fomento às atividades econômicas do Pólo) foi dividido em dois projetos. O primeiro – estímulo às atividades produtivas – objetiva incentivar a criação e ampliação de fábricas de medicamentos, de materiais médico-hospitalares, de gases medicinais e de alimentos, assim como criar a central de esterilização de materiais e a lavanderia hospitalar. Já no segundo projeto busca-se instituir um sistema de coleta, tratamento e destinação final dos resíduos hospitalares de acordo com as normas técnicas vigentes (AGENDA 2015, 2002).

O programa 3 – Melhoramento das áreas do pólo de Saúde – conta com 3 projetos. O inicial, denominado de Modernização e urbanização, apresenta os seguintes objetivos; construir uma identidade visual para o Pólo de Saúde, colocando portais nas entradas e saídas, melhorando o paisagismo, a sinalização dos logradouros, a iluminação pública e padronizando a identificação das pensões e hotéis; alargar as calçadas, reformular o trânsito e criar alternativas de estacionamento para facilitar o acesso e o deslocamento dos usuários, priorizando as ruas Artur de Vasconcelos, Coelho de Rezende e Desembargador Pires de Castro; acrescentar ao Código de Postura do Município de Teresina normas específicas para o Pólo; e, por último, utilizar a estação ferroviária como área de expansão do pólo, sendo denominada de estação saúde (AGENDA 2015, 2002).

O segundo projeto, ainda inserido no programa 3, trata da higienização e da limpeza o qual objetiva promover a limpeza e conservação da área de modo permanente e planejar e executar um sistema de saneamento. No terceiro, finalizando o terceiro programa, nomeia-se melhoria nos hotéis, pensões e comércio de alimentos (AGENDA 2015, 2002).

Os objetivos traçados constituem-se em orientar e fiscalizar o acondicionamento do lixo produzido por pensões e estabelecimentos que comercializam alimentos, instituir áreas para acomodar quiosques padronizados para os vendedores de alimentos, criar linhas de microcrédito para melhorias em pensões, hotéis e atividades afins, implementar programas de educação em higiene, administração e primeiros socorros para as pessoas que trabalham nas pensões e hotéis, conscientização quanto à importância da melhoria da estrutura física com vistas a adequação às necessidades da população demandante, e, finalizando, aperfeiçoar e qualificar o sistema de fiscalização da vigilância sanitária (AGENDA 2015, 2002).

Eventos da saúde materializa o quarto e último programa na dimensão saúde, o qual contém 5 projetos. O primeiro denomina-se marketing científico da saúde, objetivando organizar um calendário de eventos médicos e científicos, associados e eventos. Já no segundo – Feira de equipamentos médico-hospitalares – intenta-se realizar feira anual de equipamentos médico-hospitalares. O terceiro (Novo centro de convenções) almeja incentivar a construção de um novo centro de convenções com maior capacidade. O quarto, denominado de revista Teresina saúde, traz à tona a criação de uma revista semestral com o objetivo de divulgar as potencialidades do pólo, em parceria com os meios de comunicações. Já o quinto, traça a construção de quiosques com informações sobre o Pólo de saúde no aeroporto, na rodoviária, no centro da cidade e na sub área 2 do pólo, daí decorre sua denominação de Quiosques da saúde (AGENDA 2015, 2002).

A leitura dos programas, projetos e objetivos contidos nos mesmos deixa explicitamente a intenção do poder público em incrementar a economia teresinense, tendo como uma das vias o Pólo de Saúde, deixando transparecer uma matriz economicista muito forte. Esse olhar econômico instiga alguns questionamentos, dentre os quais destaca-se: quem não pode pagar pela saúde como será atendido? Que tipo de atendimento terá? Onde será acomodado durante seu tratamento? Será que ao tratar os empresários de forma igual não potencializa a formação de grupos organizados, favorecendo os maiores detentores de capital? Quais os benefícios sociais que serão trazidos pelo desenvolvimento econômico do pólo?

Outro ponto a se analisar no âmbito da saúde refere-se à falta de procedimentos metodológicos para o atingir dos objetivos traçados. Além disso, alguns objetivos são de uma amplitude que, em um primeiro olhar, parecem uma utopia. Além disso, não se observa, ao longo do documento, nem mesmo na parte dedicada à saúde, uma

conceituação do que seja o entendimento de saúde para os elaboradores do projeto. Essa crítica advém de que se entende saúde como sendo um campo bastante polêmico em termos conceituais, além do que a sua concretização como totalidade a ser buscada para o bem-estar do indivíduo requer um posicionamento claro dos gestores e dos atores que constroem e desenrolam as relações sociais. Essas e outras questões, crê-se aqui, que deveriam estar mais esclarecidos, tornando assim o Plano estratégico Agenda 2015 mais consistente e mais claro no tocante as políticas públicas a serem implementadas frente à saúde.

Outra crítica a ser tecida refere-se aos aspectos conceituais que deveriam nortear o documento em análise, pois entende-se que a construção de qualquer política pública que visa um ordenamento das ações do ente público e também dos particulares deveria ser considerado como algo participativo, que leve ao empoderamento da sociedade como um todo, fazendo-a sentir como co-participe do processo e interiorizando de maneira mais efetiva os caminhos a serem trilhados ao longo da temporalidade na qual o plano se dispõe a ordenar. Nesse sentido, como já discutido anteriormente, observou-se que essa participação social foi bastante limitada, compreendendo algumas pessoas.

Essa participação social é defendida por entender-se que o processo das políticas públicas conjuga um conjunto de momentos, não-lineares, articulados e interdependentes, formados pela constituição do problema, formulação de alternativas de política, adoção da política e implementação ou execução da política ou programa. Nessa ambiência alguns sujeitos precisam ser identificados no jogo construtivo das políticas públicas, sendo eles: os grupos de pressão, movimentos sociais, partidos políticos, administradores e burocratas, técnicos, planejadores e avaliadores, judiciário e a mídia. Esse identificar é posto por considerar-se que o conhecimento prévio, mesmo que não em sua totalidade, significa maior poder de argumentação na busca do consenso e na dirimição dos conflitos que jamais deixarão de se fazer presente na construção da política pública (SILVA e SILVA, 2001).

A identificação desses aspectos coaduna para um clareamento do processo avaliativo que terá a política pública formulada, algo que não se faz presente na Agenda 2015, a qual sequer deixa explícito o entendimento do processo de implementação a que será submetido os programas elencados pelo documento. A ênfase na avaliação é posta por considerar-se que avaliar pode trazer aos indivíduos envolvidos um empoderamento individual e coletivo, além disso, parte da crença de que a avaliação deve fazer parte do processo de construção e implementação de uma dada política pública (BARREIRA, 2000, ROCHE, 2002).

Outro ponto passível de crítica é a falta de uma conceituação de desenvolvimento pautado na responsabilidade social, pois o plano traz a matriz econômica

como preponderante, sem dizer como será (re)distribuída os ganhos ou perdas desse desenvolver da cidade. Além disso, traz a cidade como sendo homogênea, sem conflitos, sem problemas a serem encarados de maneira mais integralizadora, como é o caso da saúde, assim como dos estabelecimentos que sustentam a oferta desse serviço, a exemplo das pensões como locais de hospedagens.

4 CONCLUSÃO

A centralidade econômica, até mesmo na área de saúde, presente na Agenda 2015 é muito densa, deixando à margem um desenvolvimento ancorado nos princípios de uma maior equidade social. Esse economicismo faz com o que o Estado esquive-se de uma garantia que é constitucional – saúde, direito de todos.

Observa-se ainda que a falta de conceituação do que seja de política pública, saúde, avaliação, processo de implementação pode servir como obstáculos para um acompanhamento da sociedade de maneira empoderante e eficiente. No que tange ao aspecto metodológico sinaliza-se a não precisão dos caminhos a serem trilhados para a consecução dos objetivos traçados, particularmente no campo da saúde.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, C. A. A. **Planejamento estratégico e o Plano Teresina Agenda 2015**. Revista Instituto Camilo Filho, Teresina, v. 1, n. 2, 2002, p. 71-89.

BARREIRA, M. C. R. Nobre. **Avaliação participativa em programas sociais**. São Paulo: Veras editora, 2000.

FAÇANHA, Antônio C. **Gestão urbana e dilemas no poder local: internidade e dispersão em Teresina (PI)**. IX Simpósio Nacional der Geografia Urbana (SIMPURB), na cidade de Manaus (AM), 18 a 21 de Out./2005.

_____. **O plano estratégico de Teresina (PI): mercado, consenso e limites no urbano**. VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPUBR) na cidade de Recife (PE), 10 a 14 de Nov./2003b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA. **Teresina Agenda 2015: Plano de Desenvolvimento Sustentável**. Teresina, 2002.

ROCHE, Chris. **Avaliação de Impactos dos trabalhos de ONGs: aprendendo a valorizar mudança**. São Paulo: Cortez: ABONG: Oxfan: Inglaterra, 2002.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org.) Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Teoria e Prática**. São Paulo: Veras, 2001.

VELOSO FILHO, F. de A. **Teresina Agenda 2015**: desenvolvimento econômico. Revista Instituto Camilo Filho, Teresina, v. 1, n. 2, 2002, p. 143-170.