

## Contribuciones para el debate sobre regionalización y salud

Ana Luiza d'Ávila Viana <sup>1</sup>

Luciana Dias de Lima <sup>2</sup>

Hudson Pacifico da Silva <sup>3</sup>

João Henrique Gurtler Scatena <sup>4</sup>

doi: 10.1590/0102-311X00075819

En la actualidad las transformaciones del territorio son una de las vertientes de la metamorfosis del mundo capitalista. Estas últimas expresan las alteraciones en diferentes dimensiones de la relación del estado con la economía y la sociedad, entre las cuales se destacan: estructuras y formas de producción; relaciones sociales, incluyendo las laborales; así como las reglas de representación y participación política <sup>1,2</sup>. También reflejan modificaciones en la composición y desempeño de actores (públicos, privados y corporativos), y en los modos de formulación de políticas públicas, incluyendo reconfiguración de instituciones, redes y flujo de decisiones, en múltiples niveles y escalas territoriales de gobernanza (transnacional, nacional, regional y local) <sup>3,4,5</sup>.

Estudios recientes intentan profundizar en la comprensión del significado e implicaciones de los cambios emprendidos <sup>6,7,8,9,10,11</sup>. En este contexto, surgen diversas interpretaciones y propuestas, basadas en valores de igualdad y solidaridad.

Algunos científicos sociales, como Pierre Rosanvallon <sup>12</sup>, proponen la formulación de un proyecto positivo para la sociedad, enfocado en la construcción democrática y solidaria del campo social, que sobrepase la visión reduccionista de la relación entre economía y estado social, y que tenga como objetivo desvincularse de una política de llamada a la resistencia o la mera restauración de lo que constituye el pasado. Para el autor, las transformaciones actuales se caracterizan por un “capitalismo de innovación”, asociado al surgimiento de un “individualismo de singularidades” y al declive de la democracia representativa en el contexto internacional.

En este sentido, la búsqueda de la igualdad no encuentra más resonancia en propuestas universales abstractas, o fuertemente centradas en identidades comunitarias dentro de los estados nacionales. Es necesaria otra construcción de lo social, que tenga en consideración los problemas derivados tanto de la globalización, como de situaciones y condiciones diversas de vida, así como la existencia de singularidades individuales; y que use la política como un medio para expandir las formas de participación social. Comprender las tensiones y las crisis que marcan la trayectoria de desarrollo de la modernidad, y cómo estas se manifiestan en el presente, para redefinir los marcos de un proyecto de emancipación del hombre, es el horizonte donde nos sitúa al final de su obra <sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

<sup>2</sup> Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

<sup>3</sup> École de Santé Publique, Université de Montréal, Montréal, Canada.

<sup>4</sup> Instituto de Saúde Coletiva, Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, Brasil.



Otros autores enfatizan visiones sobre el territorio, que integran las perspectivas económica, social y ambiental <sup>13</sup>, de modo que se construyan espacios más democráticos, menos desiguales y también favorables a los valores de respeto a la vida y a la construcción de sociedades plurales. Una propuesta importante se refiere a la ampliación del papel de los actuales Estados de Bienestar Social, que fueron concebidos en una época en la que las preocupaciones ambientales y las interacciones recíprocas entre lo social y lo ambiental eran poco conocidas. En ese nuevo “Estado de Bienestar Social-Ecológico”, los riesgos y las amenazas procedentes de los efectos negativos, causados por la actividad humana sobre los diversos ecosistemas del planeta, también pasan a ser objeto de protección <sup>14,15</sup>.

La propuesta de este Suplemento surge de estas inquietudes. Entendemos que el desafío para la construcción de lo social (puente entre lo individual y lo colectivo; la sociedad civil y los ciudadanos) y de una cultura de solidaridad en Brasil, marcado por sus profundas desigualdades, diferencias políticas y desempeño económico, dependiente de los circuitos internacionales capitalistas, se encuentra en el reconocimiento dinámico de lo que es universal y particular. Para ello, es necesario considerar las determinaciones multiescalares del territorio, sus diversas dimensiones y la forma en la que se relacionan con la diversidad de situaciones y condiciones de vida.

Con este fin, el fascículo reúne un conjunto de análisis teóricos y empíricos, de autores de varias organizaciones académicas y áreas de conocimiento, que permiten ampliar la perspectiva sobre una política específica -el proceso de regionalización del Sistema Único de Salud (SUS)-, reconociendo la complejidad de sus condicionantes y experiencias concretas.

El artículo de *Debate* analiza la relevancia del enfoque regional, frente a los procesos de reconfiguración territorial en su fase reciente de globalización y con una orientación predominantemente liberal. Basados en la extensa revisión bibliográfica y de resultados de las investigaciones, las autoras identifican los impasses de las transformaciones actuales para la regionalización y el combate a las desigualdades en salud en Brasil.

En el *Espacio Temático*, se presentan tres artículos que analizan las experiencias de Canadá, Portugal y Argentina, en temas importantes para el proceso de regionalización y salud como: integración y coordinación del cuidado; reorientación de la atención primaria; y programas de fomento de la participación social. A los que les siguen en la sección *Ensayo* dos textos que sistematizan las contribuciones teóricas del enfoque de redes y de trabajos sobre federalismo para los estudios de políticas públicas y de salud.

La sección de *Artículos* está compuesta por siete trabajos empíricos que, en su conjunto, reúnen evidencias para la profundización del análisis de los avances, problemas y desafíos del proceso de regionalización del SUS. En gran parte, los artículos presentan resultados inéditos de la investigación *Política, Planificación y Gestión de las Regiones y Redes de Atención de Salud en Brasil*, constituida por una red interinstitucional e interdisciplinaria de investigadores (<https://www.resbr.net.br/>). Con diferentes perspectivas y métodos, los esfuerzos de investigación abordan los siguientes temas: arreglos regionales de gobernanza; política, estructura y organización de la atención primaria; configuración espacial de la utilización de servicios de internamiento; oferta y estrategias institucionales para la graduación de salud; patrones y factores que intervienen en la circularidad de los médicos; evaluación del desempeño de la regionalización de la vigilancia en salud; e incorporación de tecnologías en los sistemas de salud.

Mediante los diferentes planteamientos y enfoques de este Suplemento, esperamos contribuir al debate sobre regionalización y salud, que no se restringe a la valorización de la dimensión regional en la organización de la gestión, relaciones federales, políticas y servicios, a pesar de que estos aspectos sean relevantes. Regionalizar implica identificar los cam-

bios en curso en diferentes espacios de la vida, contruidos históricamente en el territorio, buscando ir más allá, hacia nuevas explicaciones, ordenamientos y sentidos éticos para la acción política, que promuevan la reducción de las desigualdades sociales, el usufructo de bienes colectivos y la mejora de la salud de las poblaciones. En síntesis, un debate que refuerce el compromiso de la Salud Colectiva con prácticas democráticas, al igual que la concepción de la salud como un derecho universal, que debe ser garantizado de acuerdo a las necesidades de las personas, respetando cualquier tipo de diversidad, así como superando desigualdades injustas.

### Colaboradores

A. L. d'A. Viana, L. D. Lima, H. P. Silva y J. H. G. Scatena participaron en la concepción y redacción del texto.

### Informaciones adicionales

ORCID: Ana Luiza d'Ávila Viana (0000-0003-4498-899X); Luciana Dias de Lima (0000-0002-0640-8387); Hudson Pacifico da Silva (0000-0001-7507-0917); João Henrique Gurtler Scatena (0000-0002-7660-3479).

1. Jessop R. El Estado: pasado, presente, futuro. Madrid: Los Libros de La Catarata; 2017.
2. Streeck W. Tempo comprado. A crise adiada do capitalismo democrático. São Paulo: Boitempo Editorial; 2018.
3. Pierre J, Peters BG. Governance, politics and the State. London: Macmillan; 2000.
4. Cox KR. "Globalization", the "regulation approach" and the politics of scale. In: Harod A, Wright M, editors. Geographies of power: placing scale. Oxford: Blackwell; 2002. p. 85-114.
5. Kazepov Y. Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe. Vienna: Ashgate; 2010.
6. Touraine A. La fin des sociétés. Paris: Éditions du Seuil; 2013.
7. Berardi FB. And: phenomenology of the end. Cambridge: MIT Press; 2015.
8. Levitsky S, Ziblatt D. Como as democracias morrem. São Paulo: Zahar; 2018.
9. Runciman D. Como a democracia chega ao fim. São Paulo: Todavia; 2018.
10. Castells M. Ruptura: a crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar; 2018.
11. Guilluy C. No society: la fin de la classe moyenne occidentale. Paris: Flammarion; 2018.
12. Rosanvallon P. Notre histoire intellectuelle et politique 1968-2018. Paris: Éditions du Seuil; 2018.
13. Laurent E. La social-écologie: une perspective théorique et empirique. Rev Fr Aff Soc 2015; 1-2:125-43.
14. Laurent E. Measuring tomorrow: accounting for well-being, resilience, and sustainability in the twenty-first century. Princeton: Princeton University Press; 2018.
15. Mersch M. Well-being for everyone in a sustainable Europe. Report of the Independent Commission for Sustainable Equality | 2019-2024. Brussels: Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats; 2018.