

## Prefácio

José Roberto Ferreira

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FERREIRA, JR. Prefácio. In: RABELLO, LS. *Promoção da saúde: a construção social de um conceito em perspectiva do SUS*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2010, pp. 9-14. ISBN: 978-85-7541-352-4. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

# Prefácio

---

Conheci Lucíola Santos Rabello há cerca de três lustros, quando chegava a Washington já aprovada para participar da Residência de Saúde Internacional da Organização Pan-americana da Saúde (Opas), programa subordinado ao departamento que eu, então, dirigia naquela instituição. Conosco na Opas ela permaneceu por todo o ano, integrada na área de serviços de saúde. Nossa experiência com aquele programa, que durou por 20 anos, foi das mais positivas, permitindo que profissionais provenientes dos países-membros da organização vivenciassem a experiência da cooperação técnica internacional promovida pela Opas e ao mesmo tempo observassem, numa amplitude regional, o desenvolvimento do setor saúde.

A maioria dos egressos daquele programa foi muito bem-sucedida ao retomar suas atribuições rotineiras no país de origem, e Lucíola (cujo nome indica ‘ter luz própria, semelhante ao vaga-lume’) não fez por menos, dedicando-se à realização de seu doutorado e optando por um tema de tese que, por sua complexidade e extensão, reflete grande disposição e fôlego para correlacionar as inúmeras arestas que o cercam e para comparar em nível internacional o desempenho alcançado na sua implementação em vários países.

A tese, agora transformada em livro, não se limita a uma pesquisa claramente delimitada, como o título poderia sugerir, mas sim constitui-se praticamente em um amplo tratado, bastante bem documentado sobre a evolução do setor saúde, o qual, poderá servir de referência para futuras gerações, que cada vez mais vão perdendo a memória dessa evolução histórica tão importante. Respalda esta afirmação uma extensa bibliografia com cerca de quatrocentas citações, entre as quais se destacam 40% dos títulos correspondentes à área socioeconômica, fato digno de destaque para um trabalho sobre o setor saúde, que expande e enriquece a argumentação analítica sobre o tema.

O livro analisa a evolução da medicina como instituição social, a saúde pública com o campo de promoção da saúde, e, nesse contexto, estuda a atenção primária e o Programa de Saúde da Família (PSF), no caso do Brasil. Nesse âmbito, depara-se com uma certa profusão consensual em relação a toda esta sequência, que se situa num terreno movediço no qual os termos mais substantivos estão sujeitos a dúbias interpretações. Poder-se-ia aplicar neste caso um comentário que é atribuído a Albert Einstein, quando dizia que “uma das maiores dificuldades encontradas no seu tempo se devia à persistente ambiguidade dos objetivos, mesmo quando já se haviam aperfeiçoado os meios de poder alcançá-los”. Assim, a medicina pretende abarcar a saúde concentrando-se predominantemente na doença; a promoção, no caso da saúde, ultrapassa o significado do termo e pretende, na realidade, uma reorientação estratégica do processo assistencial; este mesmo alcance deveria ter a atenção primária/básica, embora para alguns se limite ao primeiro nível de atenção; e, em todo esse contexto, o PSF extrapola seu limite teórico para cobrir, na prática, toda a comunidade. A autora explora as mais diversas versões aplicadas na conceituação desses temas.

A ambiguidade amplia-se quando se considera a estratégia de atenção primária de saúde com outras acepções, além de ser a porta de entrada do sistema, como medicina simplificada, ou cuidado elementar, ou até, no extremo oposto, como um artifício para reorientar toda a dinâmica do sistema de saúde. Enquanto a promoção de saúde, que provém de uma visão positiva em defesa da saúde, confunde-se em termos tradicionais, com a educação para a saúde, é às vezes utilizada como sinônimo de vigilância em saúde e chega a assumir uma maior amplitude, nos dias atuais, com a conotação de propor, num contexto intersetorial e de participação comunitária, a adoção de políticas públicas saudáveis, o desenvolvimento de habilidades pessoais e a possibilidade de reorientar a própria dinâmica de funcionamento dos serviços de saúde.

O presente livro aborda um extenso cenário, que chega a tocar em aspectos pré-históricos, porém sua essência concentra-se na promoção da saúde – tema que é tratado em sua evolução relativamente curta, desde Sigerist, em 1964, até nossos dias. A análise inclui desde uma abordagem paramédica de natureza comportamental, orientada ao que se chamou de *marketing* dos estilos de vida, aplicando a estratégia de educação e comunicação de massa, até um enfoque social mais amplo referido a condições de uma melhor qualidade de vida, num contexto universal, assumido como uma estratégia de reorientação da

atenção à saúde, aceção em que foi incorporado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como abordagem mais viável para o desenvolvimento da atenção primária da saúde.

Ao desconsiderar as designações que sugerem tratar-se de abordagens diferentes é possível observar que na realidade se procura atender com maior equidade as questões relativas à saúde, realçando seus fatores determinantes, evitando que adoçam e cuidando ou curando os enfermos, aplicando a estratégia de atenção primária da saúde e da promoção da saúde como partes de um mesmo processo que vem numa trajetória de suposições e de incertezas tratando de orientar intervenções que favoreçam uma melhor qualidade de vida.

Nesse afã de aperfeiçoamento, foi sábia a conduta da OMS ao não alcançar a meta de ‘Saúde para Todos no ano 2000’, de incorporar em seu programa de ação a série de conferências internacionais que se seguiram à Ottawa, que estão referidas no presente livro e destacaram a necessidade de “garantir o acesso universal aos serviços de atenção à saúde, redimensionando os fatores condicionantes que produzem morbimortalidade”. Com isto ressaltaram os processos que podem induzir à criação de ideais de saúde, mediante a completa tomada de consciência da importância da saúde e a determinação de realizar ações de impacto nesse campo, destacando a importância da intersectorialidade na busca dos impactos positivos das políticas públicas, reforçando a noção de ‘empoderamento’, como a capacidade de atuar e influir, e denunciando a dívida social, na busca de equidade e desenvolvimento sustentável. Chamaram, ainda, a atenção para a eliminação da iniquidade diferencial de gênero e para a necessidade de evitar a degradação do meio ambiente e preservar a biodiversidade em função das gerações futuras, tudo isto realçando a noção de interdependência e cooperação numa perspectiva global.

É interessante observar que o Brasil não esteve representado nas duas conferências principais – de Alma-Ata e de Ottawa –, no entanto, chegou a incorporar, em maior ou menor grau, as orientações emanadas desses dois eventos, a ponto de poder aproximar-se dos avanços apresentados pelo Canadá e por vários outros países, inclusive superando o desempenho em relação a alguns dos alcances. Destaca-se, em especial, a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, que ampliou o âmbito de participação no debate – do interior do Ministério da Saúde para participação da comunidade organizada –, influenciando a orientação do capítulo específico da nova Constituição e assentando as bases para a criação do Sistema Único de Saúde (SUS).

O desenvolvimento em curso avança no sentido de permitir a elaboração de políticas sanitárias mais eficazes e de aclarar, de uma vez por todas, a posição do sistema formal de atenção à saúde no contexto das propostas aqui analisadas de ‘Saúde Para Todos e de Promoção da Saúde’. Em todas, aparece, relegado à posição de último componente de seus respectivos planos de ação, a assistência médica, posição igual no quadro de determinantes da saúde. Obviamente, nenhuma das duas orientações, atenção primária ou promoção da saúde, pretendem anular ou mesmo reduzir a importância da atenção médica. O fato de colocarem a ação médica em último lugar na lista dos componentes principais de cada proposta deve-se, fundamentalmente, ao interesse de enfatizar que a atenção médica – usualmente mais complexa e cara, pode e deve ser antecedida por outras medidas de aplicação mais simples (até mesmo pelos próprios indivíduos), que visam a promover melhor saúde para evitar doenças ou a preveni-las por meio de medidas de prevenção individual ou proteção ambiental.

Em complemento à parte central da análise realizada, a autora apresenta, com uma visão prospectiva, o estado da arte da promoção da saúde em países desenvolvidos, mostrando os resultados obtidos e o impacto alcançado que evidenciam uma evolução favorável e representam uma influência importante para os países mais pobres, os quais, em última análise, deverão beneficiar-se ainda mais ao assumir esta orientação.

Não é raro que, no momento que ultimamos a publicação de um trabalho, quando já não há mais tempo para introduzir alguma novidade recente, surjam novas iniciativas que valeria a pena serem incorporadas, e esta obra não escapou dessa ocorrência. Entretanto, terminada a redação do texto propriamente dito, aproveito a elaboração deste prefácio para acrescentar uma informação que reforça a importância do tema. Refiro-me, especificamente, à retomada da proposta de Alma-Ata, não apenas associada à ênfase na promoção da saúde, mas também no que diz respeito à necessidade da atenção primária de saúde “Agora mais que nunca”, como tratado na íntegra do Relatório sobre Saúde do Mundo de 2008 da OMS, destacando quatro prioridades que incluem:

- Reformas que contribuam para alcançar a equidade sanitária, a justiça social e o fim da exclusão, dando prioridade ao acesso universal e à proteção social em saúde;
- Reformas que reorganizem os serviços de saúde na forma de atenção primária para que sejam mais pertinentes socialmente e permitam obter melhores resultados;

- Reformas que promovam a integração das intervenções de saúde pública e da atenção primária com políticas públicas saudáveis em todos os setores;
- Reformas dos sistemas de direção e controle para uma liderança integradora e participativa, que dê conta da complexidade dos atuais sistemas de saúde.

Logo, num amplo capítulo de conclusões, nova ênfase é dada, pela autora, à integração conceitual de promoção da saúde e atenção primária como partes integrantes de uma saúde pública, que, em sua abordagem global, inclui a própria medicina clínica, redimensionando o conhecimento técnico-científico, na perspectiva da complexidade da realidade social. A autora termina fazendo a advocacia da promoção da saúde não apenas em sua conceituação teórica, mas salientando também a importância de uma aproximação com a prática. Busca com isto solucionar o impasse de criar uma mediação entre o conhecimento e a ação e encontrar os meios de incluir este conhecimento no processo de tomada de decisão de todos os atores sociais interessados na saúde.

Finalmente, aproveitando a motivação gerada por todo este trabalho e pensando nos termos práticos que o mesmo advoga, destacamos algumas das falhas mais importantes na implantação dessa proposta, que terão de ser contornadas para alcançar o êxito desejado:

- Defende-se a participação social, mas segue-se com as políticas públicas definidas exclusivamente pelos níveis oficiais;
- Advoga-se a revisão do modelo de atenção e continua-se respondendo a uma demanda curativa-individual;
- Aceitam-se os determinantes da saúde, mas não os articulam em forma intersectorial para implementação de políticas saudáveis;
- A promoção é desenvolvida com grande limitação de recursos e não se lhe incorpora o seguimento epidemiológico com indicadores adequados;
- A formação profissional ainda parece não priorizar suficientemente uma atuação orientada à promoção da saúde.

E, uma vez mais, acenamos para a necessidade de dar a conhecer o potencial da assistência sanitária, não só aos profissionais da saúde como também à população em geral, apresentando de maneira eficaz as evidências que se dispõem atualmente sobre os limites da medicina e o potencial de outros tipos de intervenção, destacando, que

a dinâmica da transformação (proposta) tem que considerar em forma integrada os aspectos biológicos, sociais e econômicos, jogando com os determinantes da saúde e a evolução acumulativa das causas, o controle

realista do potencial tecnológico e a reorientação do apetite da própria sociedade por uma crescente e utópica qualidade técnica, que a própria sociedade, com o apoio da equipe de saúde deve ajustar às suas possibilidades. (Callaham, 1990: 22-23)

Com esta orientação, tomada de empréstimo de Daniel Callaham, em seu livro *What a Kind of Life*,\* valorizamos o esforço de Lucíola Rabello em prol de uma melhor qualidade de vida para nossas populações e lhe apresentamos nossos efusivos cumprimentos.

*José Roberto Ferreira*

Vice-reitor da Universidade de Brasília (UnB - 1965-1969),  
diretor de recursos humanos da Organização Pan-americana  
da Saúde (Opas - Washington, DC. 1969-1996), atual  
diretor adjunto do Centro de Relações Internacionais de  
Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Cris/Fiocruz)

---

\* Callaham, D. *What a Kind of Life*. New York: Touchstone, 1990.