

RESUMO TÉCNICO ④

Abril 2022

Aproveitando os fatores da economia e política no núcleo do financiamento da assistência primária à saúde

Os acordos do financiamento da saúde fornecem o combustível para a assistência primária à saúde (APS), funcionando como mecanismo para alcançar boa saúde e cobertura universal de saúde. Esses acordos devem ser adequados para orientar o fornecimento eficaz, eficiente e igualitário dos serviços da APS.

A Lancet Commission on Financing Primary Health Care (Comissão Lancet sobre o Financiamento da Assistência Primária à Saúde) identificou os melhores indicadores para fortalecer os acordos financeiros para a APS e pretende estabelecer uma nova perspectiva de como colocar as pessoas no centro do financiamento da APS. Este é o quarto resumo técnico de uma série que foca os diferentes elementos dos acordos de financiamento da saúde. Este resumo discorre sobre fatores econômicos e políticos que moldam a assistência primária à saúde.

A importância da economia política

O financiamento eficaz e equitativo da APS requer a consideração explícita de condições sociais, políticas e econômicas em constante evolução dentro de um contexto – ou a economia política de um país, em conjunto com fatores técnicos.

A análise da economia política contempla três domínios independentes: a política, as condições sociais e a economia de um país (figura 1). As estruturas e os processos são dinâmicos e podem evoluir ao longo do tempo ou mudar rapidamente durante as crises.

As condições políticas modelam o financiamento para a APS

Motivadores políticos da mudança:

A mudança do financiamento da APS pode ser conduzida por diferentes atores representando vários poderes políticos, interesses econômicos ou movimentos sociais. Em alguns cenários, fortalecer o financiamento da APS tem sido parte de uma orientação política consistente para garantir os direitos humanos básicos e a equidade, enquanto em outros cenários, a mudança tem sido conduzida por líderes políticos que procuram servir os interesses de círculos específicos e expandir a sua legitimidade e influência.

Figura 1: Quadro de análise da economia política



O envolvimento inicial de atores de dentro e fora do sistema de saúde, incluindo líderes, especialistas técnicos e ativistas sociais, pode ser instrumental na transformação do financiamento da APS, aumentando o grupo de conhecimentos e competências técnicas que apoiam as reformas e fomentando a união entre os diversos grupos de interesse. A colaboração entre os atores está no cerne do conceito de uma 'abordagem integral do governo' que transcende a linha ministerial e os limites de outras agências para alcançar objetivos multissetoriais compartilhados.

MENSAGENS-CHAVE

- As condições políticas, sociais e econômicas são tão importantes quanto os elementos técnicos no planejamento e implementação do financiamento eficiente e igualitário para a APS. Estes fatores da economia política representam tanto restrições quanto oportunidades.
- O financiamento avançado para a APS centrada nas pessoas depende de estratégias técnicas embasadas politicamente – isto significa que a elaboração de políticas no financiamento e reforma da APS deve ser respaldada pela análise da economia política.
- A análise da economia política pode indicar os caminhos e os desafios da mudança proposta, planejando o futuro, e identificar as 'linhas vermelhas' das estruturas econômicas ou sociais a serem contornadas.
- Ter uma visão de longo prazo claramente articulada é essencial para o progresso eficiente e equitativo do financiamento da APS. Consistência, adaptação e 'manter-se nesta direção' são atitudes necessárias quando os países empreendem reformas a longo prazo, enquanto mantêm a flexibilidade para aproveitar as oportunidades de mudança.
- O sequenciamento é essencial: os planejadores devem ter os fundamentos técnicos e as estratégias preparadas antecipando as janelas de oportunidade que surgem como resultado da dinâmica política e social assim como de forças econômicas.

Visão sustentada, estratégias flexíveis: O equilíbrio de poder entre os diferentes grupos evolui com o tempo, levando ao surgimento de novas agendas, novos atores e novas coalisões. Dada a natureza dinâmica dos processos políticos, é importante ter uma visão clara a longo prazo para apoiar a transformação dos modelos de fornecimento da APS.

Promover recursos de financiamento eficazes e reforma alinhada com esta visão implica em envolvimento consistente com a política e a concepção contínua de novas soluções técnicas para problemas emergentes. Em alguns casos, as soluções técnicas podem ser desenvolvidas enquanto se aguarda o aparecimento de uma janela de oportunidade para considerá-las; em outros casos, a mudança rápida das condições políticas cria uma demanda para soluções técnicas inéditas.

As condições sociais como um detonador da mudança do financiamento da APS

Uma variedade de condições sociais pode provocar uma mudança no financiamento da APS. Entre elas: o grau de desigualdade em uma sociedade, a disponibilidade de trabalhadores no setor de saúde com capacidade para implementar reformas e agravos sociais proeminentes que impelem certas questões ao centro da cena. Crises de qualquer tipo podem tornar-se oportunidades para a reforma da APS se os reformadores estiverem dispostos a agir. A pandemia da COVID-19 foi um choque global particularmente severo que afetou as sociedades e a perspectiva econômica. Também desencadeou iniciativas e debates de como a APS precisa ser transformada para suprir a mudança das necessidades.

As condições econômicas têm influência significativa no financiamento da APS

Essas condições incluem a estrutura da economia, os ciclos econômicos de estagnação, recessão ou crescimento, a estrutura do mercado de provedores de assistência médica, o tamanho e a dinâmica do setor privado e a importância da colaboração como uma fonte de financiamento da saúde. Em países de baixa renda, somente uma pequena porção da população e as organizações do setor privado estão sujeitos a impostos, por isso, aqueles que pagam impostos têm uma força substancial para determinar quais reformas podem ser implementadas. O tamanho relativamente pequeno dos mercados de trabalho formais também limita o potencial das contribuições do imposto sobre o trabalho ou do seguro de saúde para gerar receita para sustentar o seguro social de saúde.

Os compromissos estratégicos e o foco no que é viável são críticos nos esforços dos países para melhorar o financiamento da APS e ter mudanças politicamente viáveis. Isso pode incluir reformas graduais e frequentes da assistência médica até que emergja uma massa crítica de provedores de APS de apoio ou se comece a pilotar, avaliar e adaptar as inovações de financiamento da APS antes da sua ampliação.

Aproveitando o contexto da economia política: uma abordagem pragmática

A análise da economia política pode ser utilizada para informar as estratégias que gerenciam os interesses dos diferentes atores e se adaptam às condições sociais e econômicas de apoio às reformas do financiamento da saúde. Ela se desenvolve melhor quando realizada em cada contexto nacional, e frequentemente regional. É essencial a existência de capacidades para entender o contexto da economia política e tirar vantagem das janelas de oportunidades. Projetar estratégias técnicas politicamente informadas envolve fazer as perguntas certas para navegar no complexo contexto da economia política (quadro 1).

Quadro 1: Principais perguntas a serem feitas ao longo do ciclo da política

- Qual é o problema a ser abordado? Que ideias existem para melhorar o financiamento da APS? Que estratégias técnicas conseguiriam isso ao longo do tempo?
- Quem são as partes interessadas que têm influência? Quais são suas posições e qual é seu poder relativo?
- Quais são as dinâmicas políticas em jogo?
- O que poderia ajudar a mudar os incentivos para promover as mudanças?
- Que condições sociais e econômicas podem apresentar oportunidades ou restrições para a mudança proposta?
- Quais são os caminhos mais prováveis para a mudança? Quais são os possíveis pontos de entrada para fazer avançar a reforma?
- Se houver uma janela potencial de oportunidade, como ela pode ser usada para gerar e sustentar a conjuntura política?
- Como as estratégias propostas levam em conta a dependência de trajetória?
- Como as estratégias devem ser sequenciadas?

IMPLICAÇÕES PARA TOMADA DE AÇÃO

- O Ministério da Saúde deve articular uma visão para o financiamento da APS centrada nas pessoas e operacionalizar isso através do mapeamento das etapas para manter o curso, criando espaços para manobras de adaptação às mudanças políticas e socioeconômicas, crises e outros impactos, e se preparar para capitalizar as janelas de oportunidade.
- O Ministério da Saúde deve adotar uma abordagem integral do governo, envolvendo todos os ministérios cuja competência interaja com a saúde.
- Todos os atores da mudança devem conduzir uma análise da economia política – em um primeiro momento e ao longo de qualquer implementação política ou reforma – para navegar eficazmente em direção às condições sociais, econômicas e políticas em evolução em níveis subnacional, nacional e global.
- Todos os atores da mudança devem investir no fortalecimento das competências dos funcionários do governo e nas capacidades operacionais e de conhecimento para empreender uma análise da economia política.

RELATÓRIO COMPLETO: Hanson K, Brikci N, Erlangga D, et al. The Lancet Global Health Commission on financing primary health care: putting people at the centre. *Lancet Glob Health* 2022; <https://www.thelancet.com/commissions/financing-primary-health-care>

FINANCIAMENTO: Este trabalho foi financiado por uma bolsa da Fundação Bill & Melinda Gates. No entanto, as opiniões expressas no relatório são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões ou políticas da BMGF.

AGRADECIMENTOS: Resumo técnico editado e formatado por Becky Wolfe.