

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Meire Léa da Silva Cunha

**POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO PARA A ÁREA DA
SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DO NORTE, JEQUITINHONHA/MUCURI COM
BAIXO IDH**

**Belo Horizonte
2009**

Meire Léa da Silva Cunha

**POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DO PROCESSO PARA A ÁREA DA SAÚDE
DOS MUNICÍPIOS DO NORTE E JEQUITINHONHA/MUCURI COM BAIXO
IDH**

Monografia apresentada à disciplina
Introdução ao Trabalho Científico, do
Curso Intensivo em Administração
Pública da Fundação Getulio Vargas,
como requisito parcial para obtenção
de título em pós graduação.

**BELO HORIZONTE
2009**

AGRADECIMENTO

A todos que aguardaram com paciência o termino do curso e produção desta monografia, para voltarmos ao convívio habitual.

A Fátima Beatriz Carneiro T. P. Fortes pelo acolhimento, orientações e discussões elucidativas.

A Cristiane Alves da Silva pela colaboração.

Ao DER que me proporcionou a oportunidade, através da bolsa de estudos.

A todos os colegas do DER/MG, que, com a maior confiança e colaboração disponibilizaram os dados para a realização da pesquisa.

Muito obrigada!

RESUMO

Esta monografia apresenta uma pesquisa sobre as possíveis contribuições do Processo para a área da saúde das regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri que possuem os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano - IDH do Estado, a partir dos dados do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS. O objetivo do trabalho foi responder às perguntas: O Processo, ao fazer a conexão asfáltica, entre municípios de precária conexão com a rede principal, tem priorizado os municípios que apresentam baixo IDH? É possível constatar alguma melhoria, no acesso aos serviços de saúde, das localidades pertencentes às regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri, beneficiadas, pelo Processo, entre 2004 e 2009?

A coleta de dados foi realizada nas instituições, Fundação João Pinheiro e Departamento de Estradas de Rodagem/MG. Foi necessário pesquisar e analisar dados sobre o programa Processo, a sua implementação do ponto de vista do número de municípios e da população beneficiada, segundo as regiões de planejamento do Estado e seus respectivos índices de Desenvolvimento Humano. Levantar se houve melhora nas distâncias percorridas por pacientes do SUS, para ter acesso aos serviços de saúde de média complexidade, em outro município segundo as regiões de planejamento em Minas Gerais entre 2003 – 2007 a partir do Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Os resultados mostram que, com relação à primeira indagação ficou evidenciado que de fato, conforme previsto, o Processo tem, realmente, priorizado os municípios com baixo IDH. Com relação à segunda pergunta essa só será, plenamente, respondida em um outro momento, através de um trabalho específico de um especialista.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 5 |
| 2 O PROACesso UM PROJETO ESTRUTURADOR CATALIZADOR DE DESENVOLVIMENT..... | 8 |
| 3 IMPLEMENTAÇÃO DO PROACesso..... | 17 |
| 3.1 O Proacesso e a Utilização dos Serviços de Saúde..... | 23 |
| 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 26 |

1 INTRODUÇÃO

Anastasia (2006) revela que o governo atual, ao assumir em 2003, encontrou inúmeras dificuldades no cenário do estado que impediam o desenvolvimento. Destacavam-se aquelas relacionadas ao saneamento básico à saúde e ao transporte. No que refere-se a esse último aspecto, as deficiências das estradas evidenciavam a importância de investimentos que favorecessem o desenvolvimento e melhorassem a qualidade de vida das pessoas.

É dentro desse contexto que o Governo de Minas instituiu o Programa de Pavimentação de Ligações e Acesso Rodoviários aos Municípios - Processo a ser desenvolvido pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais - DER/MG. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do estado de Minas Gerais, através da melhoria das condições de transportes terrestre de cargas e passageiros de municípios que contam com uma conexão precária com a rede rodoviária federal ou estadual. O Programa tem como objetivos específicos: (i) reduzir os custos de transporte de carga e de passageiros; (ii) reduzir os tempos de viagem de maneira segura; e (iii) melhorar a acessibilidade a serviços sociais e atividades geradoras de renda, garantindo trafegabilidade permanente e sustentável.

Esses aspectos ressaltados motivaram a escolha do tema: as possíveis contribuições do Processo para as condições de vida e da saúde em particular. Duas indagações guiaram a elaboração dessa monografia. O Processo ao fazer a conexão asfáltica entre municípios de precária conexão com a rede principal, tem priorizado os municípios que apresentam baixo IDH¹?

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do indiano Amartya Sen. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. O IDH, além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país também leva em conta dois outros componentes: longevidade e educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. (PNUD,2204).

É possível esperar alguma melhoria, no acesso aos serviços de saúde, das localidades das regiões beneficiadas pelo Processo entre 2004 e 2009?

Para responder a essas indagações, esta monografia tem dois objetivos. O primeiro é verificar se, de fato o Processo tem priorizado os municípios de menor IDH do estado. O segundo é verificar como evoluiu, no estado, a distância média percorrida para internações, de média complexidade, em outros municípios.

Tendo em vista esses objetivos, pretende-se destacar do Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS as possíveis contribuições do PROCESSO para a área da Saúde, no período de 2004-2009, das cidades que pertencem às regiões de planejamento Norte e Jequitinhonha/Mucuri, que apresentam baixos índices de IDH e para tanto, selecionou-se o indicador: A distância média percorrida para internações, de média complexidade, em outros municípios.

Encontra-se apropriado levantar sobre condicionantes da saúde, dos municípios beneficiados pelo programa Processo, através do IMRS, pois os dados nos permitem operar no médio e curto prazo, diferentemente do IDH. Eles favorecem a interpretação, o monitoramento o acompanhamento e a evolução das tendências e o impacto das ações governamentais, a partir da avaliação da situação dos municípios mineiros, como também os possíveis resultados de programas implementados no Estado.

As políticas públicas de saúde no Brasil são estabelecidas segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988 – CFB/88 e regulamentadas através da Lei Orgânica da Saúde, N° 8. 080 de 09/90. Elas def inem que o estado deve oferecer todas as condições para que a população alcance a saúde e esta depende de alguns condicionantes dentre outros, o transporte e o aceso aos bens e serviços.

Assim sendo, definiu-se que, atenção à saúde de média complexidade é de responsabilidade dos municípios, e a de alta complexidade fica a cargo da esfera estadual, que deve garantir o acesso por meio da referência e contra-referências. Esse sistema é delimitado pelo Plano Diretor de Regionalização - PDR.

Em Minas Gerais o PDR elaborado em 2003 e vigente até hoje, estabelece que a média complexidade deve ser oferecida no âmbito micro-regional e a alta complexidade no âmbito macro-regional.

Diante disso, para o atendimento dos procedimentos de média e alta complexidade a maioria dos municípios de Minas Gerais, pequenos municípios, precisa encaminhar seus pacientes.

Dessa forma, Oliveira (2009) lembra que as condições das estradas constituem um aspecto fundamental para o acesso aos serviços de saúde haja vista que, a população caracterizada por piores condições econômicas acaba sendo a que tem as maiores dificuldades de ter acesso aos serviços de saúde pela própria falta do atendimento ou necessidade de deslocamento, para municípios capazes de atendê-la. Assim, acessos em bom estado de conservação propicia deslocamentos seguros e rápidos, que no caso do atendimento à saúde, vale “Ouro”.

2 O PROCESSO - UM PROJETO ESTRUTURADOR - CATALISADOR DE DESENVOLVIMENTO

Para efeito desse trabalho é importante localizar o Programa de Melhoria do Acesso aos Municípios - Processo dentro da nova conjuntura implantada pelo Governo de Minas em 2003, que é um conjunto integrado de políticas de gestão pública para o desenvolvimento: o Choque de Gestão. Esta ação é inovadora, empreendedora e faz parte de um plano estratégico baseado em dois instrumentos distintos: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI que têm dentre dez objetivos prioritários, o de ampliação e recuperação da malha rodoviária que é considerado um elemento decisivo para o crescimento econômico e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG. Estes dois instrumentos estão voltados para eficiência gerencial e obtenção de resultados positivos na administração dos recursos públicos. Como parte da estratégia foi também criado, um novo instrumento, o Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado - GERAES, que se constituiu de um conjunto de projetos estratégicos do Governo, denominados Estruturadores.

Desta forma Guimarães e Almeida (2006) revelam que o GERAES foi composto inicialmente por trinta Projetos Estruturadores - PE escolhidos pelo Governador. Tais projetos foram concebidos como catalisadores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Os Projetos Estruturadores são gerenciados, com intensidade, desde o início e tem fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantido.

O Programa de Melhoria do Acesso aos Municípios - Processo é um projeto estruturador ligado a Áreas de Resultados e por definição, obriga-se a responder pelo resultado finalístico: asfaltar todos os acessos dos municípios mineiros, em execução, desde 2004, pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais - DER/MG e representa uma contribuição para a estratégia governamental cujos objetivos estratégicos estão alinhados à visão de futuro de “tornar Minas o melhor estado para se viver” (SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS, 2008, p. 15), a partir de um maior

alinhamento das ações da autarquia às políticas públicas, definidas no âmbito do governo.

O Processo foi idealizado a partir de um diagnóstico elaborado por César (2006) que determinou em 1999 o nível de acessibilidade, "[...] termo que se refere a maior ou menor facilidade deste local a ser alcançado a partir de outro[...]" (CÉSAR, 2006, p.3), dos principais gargalos da malha rodoviária referentes às cidades-pólos microrregionais. O levantamento mostrou desigualdades regionais significativas no modelo espacial de acessibilidade por rodovias e que as microrregiões apresentavam níveis inferiores de acessibilidade além de possuir menores densidades, econômica e Índices de Desenvolvimento Humano - IDH.

O objetivo geral do programa é contribuir para o desenvolvimento sócio-econômico de municípios com baixo IDH e precária conexão com a rede viária principal, através da melhoria e pavimentação da infra-estrutura rodoviária de acesso. Os objetivos específicos são: (i) reduzir os custos de transporte de carga e de passageiros; (ii) reduzir os tempos de viagem de maneira segura; e (iii) melhorar a acessibilidade a serviços sociais e atividades geradoras de renda, garantindo trafegabilidade permanente e sustentável. O slide abaixo foi apresentado pela Diretoria de Infra Estrutura do DER/MG em 2009 e mostra um resumo dos impactos que se espera alcançar com o Processo:

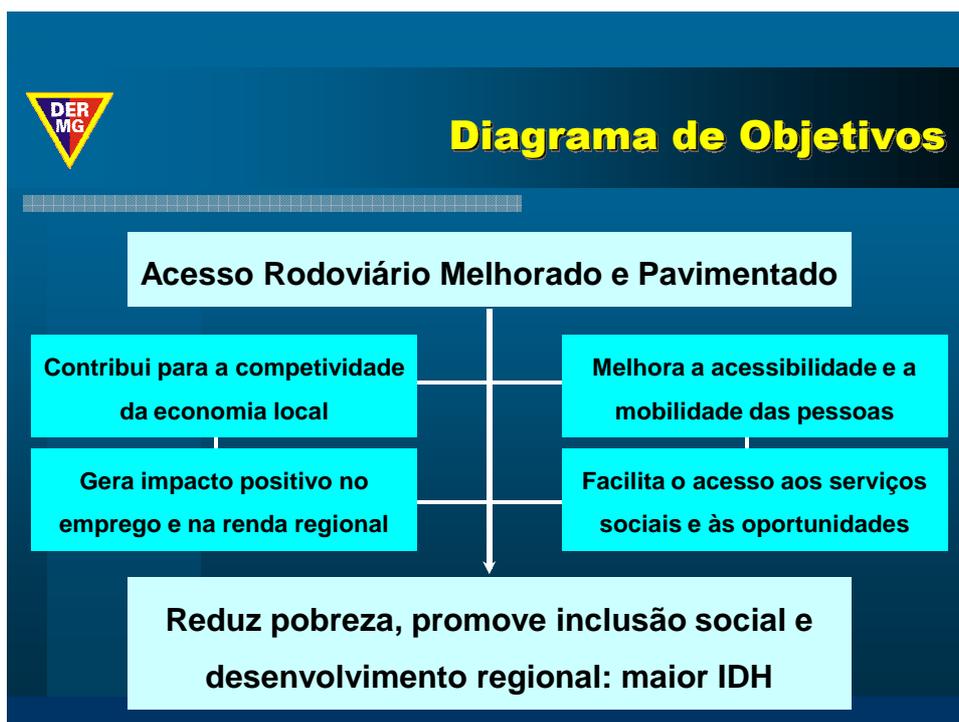


Figura 1: Slide da Diretoria de Infraestrutura do DER

Fonte: Slide de Frade, Marcos Antônio, 2009

O programa tem o “propósito de garantir condições adequadas de acesso aos mercados, serviços sociais e atividades geradoras de emprego e renda, através da disponibilidade de um sistema de transporte terrestre mais eficiente. Tais resultados se viabilizam garantindo-se trafegabilidade durante todo o ano com medidas que reduzem os tempos de viagem, garantam menores custos de mobilidade, maior segurança e incremento de confiabilidade nos serviços de transportes”. (CÉSAR, 2006, p.4).

Assim sendo, o Projeto Estruturador, Processo, apresenta-se como uma ação concreta do Governo através do investimento em infraestrutura viária, para sanar uma dívida do Estado com toda a sociedade: o saldo negativo de 26,0% dos municípios sem ligação pavimentada a rede rodoviária principal em Minas, ou seja, dos oitocentos e cinquenta e três municípios no Estado, duzentos e vinte e cinco não tinham acesso rodoviário pavimentado à rede principal, o que significava 249.215,8 quilômetros sem pavimentação. O objetivo é asfaltar duzentos e vinte e cinco acessos rodoviários totalizando 5.600 quilômetros de extensão de rodovias, beneficiando diretamente 1,5 milhões de habitantes. A figura 2 apresenta o mapa de Minas Gerais

destacando os duzentos e vinte e cinco acessos em Km, que serão asfaltados pelo Processo:



Figura 1: Slide da Diretoria de Infraestrutura do DER/MG

Fonte: Slide de Frade, Marcos Antônio, 2009

Amouzou (2008) argumenta que, as estratégias de desenvolvimento econômico e a efetivação do crescimento dependem do investimento em infraestrutura pois impele a geração de emprego e impulsiona outros investimentos públicos e privados e lembra ainda que, Kotler tirou a seguinte conclusão: “quando a infra-estrutura de transporte está atrasada em relação a uma população e a economia em expansão, o país começará a ficar para trás no desenvolvimento econômico”. Kotler (1997)

Assim, ao priorizar investimentos para o provimento em infraestrutura de transportes, asfaltando os acessos das localidades mais pobres do Estado, é, sem dúvida, uma característica positiva da Administração Pública, pois a comunidade é a primeira a perceber os impactos positivos dos acessos asfaltados, quando precisar se deslocar para utilizar serviços e obter benefícios em outras localidades, pois a viagem será mais rápida e segura. Porém os

resultados vão muito além da acessibilidade, afetam a médio e longo prazo, toda a economia e produtividade do local devendo, em mais importante plano, atingir o, tão necessário e esperado, desenvolvimento.

Pode-se dizer que os dados a seguir subsidiaram o governo a priorizar e concentrar investimentos, em infraestrutura de transportes através do asfalto, nas localidades ligadas por estradas vicinais em péssimo estado de conservação e que pertencem a regiões de planejamento com desigualdades significativas, em termos de qualidade de vida e desenvolvimento. São estes:

1,4 milhões de mineiros sem ligação adequada à rede principal; 48,0% desses municípios têm menos de cinco mil habitantes (cento e nove cidades); 39,0% das cidades a população está entre cinco dez mil habitantes (oitenta e oito cidades); apenas três cidades têm IDH superior à média estadual e 60,0% dos municípios encontram-se nas regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri, Noroeste e Doce. (DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DER/MG, 2009).

César (2006) explica que, no início de formação da malha rodoviária do estado houve elevado nível de investimentos. A malha rodoviária de Minas passou a representar 15,4% de toda a rede rodoviária brasileira. Houve, posteriormente, uma queda significativa dos recursos para o setor, que carecia de política de longo prazo. O foco da estrutura de investimentos do setor mudou, (crise dos anos 80) passando a gastar mais com conservação e restauração. Muitas rodovias de fluxos relevantes de tráfego ficaram sem pavimentação, acarretando com isso, um déficit no setor rodoviário no Estado de proporções significativas conforme a tabela abaixo.

TABELA 1

Extensão da Rede Pavimentada em Minas Gerais por Nível de Jurisdição – 2002

| Jurisdição | Pavimentada (Km) | Não Pavimentada (Km) | Total (Km) |
|------------|------------------|----------------------|------------|
| FEDERAL | 7.689,40 | - | 7689,40 |
| ESTADUAL | 13.816,80 | 9.914,00 | 23.730,80 |
| MUNICIPAL | 1.165,70 | 239.301,80 | 240.467,50 |

Fonte: DER/MG

No que se refere aos investimentos, a Secretaria de Transportes de Obras Públicas - SETOP explica em seu relatório de Execução - Investimentos e Avanços Físicos - 2008 que o Processo envolve uma vultosa quantia de recursos, se comparado com outros programas do governo, devido à especificidade da atividade: construção de rodovias asfaltadas. Essa atividade da engenharia civil é reconhecida como uma das mais caras e além do que, Minas Gerais apresenta configurações topográficas heterogêneas, com grandes montanhas e solo rochoso.

Além disso destaca-se que

a complexidade logística de execução do Processo, avaliando a distância dos municípios beneficiados em relação a Belo Horizonte. A distância média até a capital é de 453 KM, sendo que o município mais próximo está a 63 Km (Taquaraçu de Minas) e o mais distante de Belo Horizonte está a 865 KM (Formoso). (DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DO DER/MG,2009).

Assim através da execução de obras rodoviárias previstas no Processo e mais quatro projetos estruturadores, o DER/MG conduz, atualmente, o maior orçamento entre as administrações indiretas do Estado. O volume de recursos demandado pelo Processo é exponencial e poderá chegar a R\$ 3,4 bilhões. Os recursos são do tesouro do Estado, operações de crédito, externas, junto ao Japan Bank International Cooperation - JBIC e o Banco Interamericano de

Desenvolvimento - BID. A tabela 2 a seguir, mostra o consolidado dos investimentos.

TABELA 2
Consolidado dos Investimentos no Programa Processo

| | Investimento (R\$) |
|-------------------------------------|--------------------|
| Acumulado até 2008 (inclusive) | 1.596.423.401,80 |
| Empenhado em 2008 | 643.161.340,35 |
| Previsão para 2009 | 1.124.000.000,00 |
| Previsão de Investimentos 2009-2010 | 2.044.000.000,00 |

Fonte : SIAFI e Gerência do Programa

César (2006) revela que, ao colocar o Processo como um dos projetos prioritários, o governo precisou concentrar esforços no sentido de estabelecer as hierarquias de prioridades e esclarece ainda que, aos primeiros municípios/trechos selecionados, para serem atendidos com recursos do BID, aplicou-se uma pontuação de 1 a 5 através dos indicadores ponderados relacionados a seguir:

Relação entre a população do município beneficiado e a extensão a pavimentar do respectivo acesso rodoviário (medido em habitantes por quilômetro), com peso de 50,0%; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município beneficiado e a extensão, com peso de 40,0%; a quantidade de municípios direta e indiretamente beneficiados pela intervenção específica, com peso de 10,0%. (CÉSAR, 2006, p.4)

Foram pré-selecionados 123 municípios com maior pontuação, significando um total de 2.895 quilômetros de trechos de acessos, 823.219 habitantes (5,0% da população total) e um IDH médio de 0,650. A classificação por faixa de habitantes e distribuição por região pode ser vista nas tabelas 3 e 4 respectivamente.

TABELA 3
Municípios Pré-Selecionados por Faixa de População, 2003

| Faixa Populacional | Nº de Municípios | % |
|-------------------------------|------------------|------|
| Até 5.000 habitantes | 3 | 2,4 |
| De 5.001 a 10.000 habitantes | 12 | 9,8 |
| De 10.001 a 20.000 habitantes | 59 | 48,0 |
| Acima de 20.001 habitantes | 49 | 39,8 |

Fonte: César (2006)

TABELA 4
Distribuição dos Municípios Pré-selecionados por Região, 2003

| Região | Nº de Municípios | % |
|------------------------|------------------|--------|
| Central | 14 | 11,38 |
| Mata | 21 | 17,07 |
| Sul de Minas | 2 | 1,63 |
| Noroeste | 1 | 0,81 |
| Norte de Minas | 33 | 26,83 |
| Jequitinhonha - Mucuri | 28 | 22,76 |
| Rio Doce | 24 | 19,51 |
| Total | 123 | 100,00 |

Fonte: César (2006)

Em um segundo momento foi estabelecido três indicadores para cada trecho, a saber:

A Taxa Interna de Retorno - TIR de cada intervenção; número de habitantes de baixa renda do município diretamente atendido; os ganhos de tempo de viagem, com a intervenção pelo número de viagens ao ano, registradas pelo Sistema Único de Saúde - SUS. (CÉSRA, 2006,P.4)

Os indicadores construídos, anteriormente, foram base para a terceira fase da avaliação. Selecionaram-se os municípios com TIR maior que 12,0%. Descartaram-se as intervenções com classificação superior a quarenta e seis tendo em vista o orçamento disponível. Assim as primeiras vinte e uma intervenções foram estabelecidas, levando-se em conta a existência prévia de

projetos de engenharia ou em estado avançado de elaboração. Por fim, foi calculada a TIR do Processo/BID como um todo.

Ainda de acordo com César (2006), para aferir a efetividade do programa sistematizaram indicadores de curtos e longos prazos. Para os de curto prazo selecionaram os seguintes: valor do custo transporte; os ganhos de tempo de viagem a centros de saúde em municípios vizinhos e índices de acidentes, que serão avaliados nos primeiros anos seguintes à finalização de cada intervenção. Já os de longo prazo são ganhos: sócio-econômico, crescimento do Produto Interno Bruto - PIB; aumento de receitas tributárias, entre outros.

A SETOP revela no Relatório de Execução - Investimentos e Avanços Físicos - 2008 que o Banco Mundial fez o seguinte depoimento:

Em 2008 o Programa teve sua melhor produtividade, com mais de 800 Km de estradas pavimentadas. No conjunto, está previsto que mais de 85,0% dos valores, das cinco metas pactuadas para o Programa no início do ano, serão atingidos, um desempenho bastante superior ao desempenho médio observado em programas de obras rodoviárias no restante do Brasil (SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS, 2009, p. 17).

Assim sendo, a Diretoria de Infra Estrutura do DER/MG, em 2009, já reconhece alguns benefícios, em municípios com acessos pavimentados, confirmando o impacto positivo do programa para as localidades, como:

diminuição no tempo das viagens; aumento do quadro profissional das Prefeituras nas áreas da educação e saúde; significativo incremento no recolhimento de impostos Imposto de Propriedade Veículos Automotores - IPVA e Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviços - ICMS; crescimento no número de empresas e empregos; redução no preço das tarifas do transporte de passageiros. (DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DO DER/MG,2009).

3. IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO

O objetivo desse capítulo é analisar a implementação do Processo do ponto de vista do número de municípios e da população beneficiada segundo as regiões de Planejamento do Estado. Espera-se, dessa forma, responder à primeira pergunta que orientou a elaboração dessa monografia: O Processo privilegiou, de fato, as regiões mais carentes do Estado, de acordo com o IDH? É possível esperar alguma melhoria, no acesso aos serviços de saúde, das localidades das regiões beneficiadas pelo Processo entre 2004 e 2009?

TABELA 5
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH)
e Sub - Índice Longevidade – 2000
Minas Gerais - Regiões de Planejamento

| Região de Planejamento | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) - 2000 | IDH - Sub-índice - longevidade 2000 |
|------------------------|---|-------------------------------------|
| JEQUITINHONHA/MUCURI | 0,665 | 0,691 |
| NORTE DE MINAS | 0,697 | 0,728 |
| RIO DOCE | 0,739 | 0,74 |
| NOROESTE DE MINAS | 0,76 | 0,766 |
| MATA | 0,764 | 0,759 |
| SUL DE MINAS | 0,787 | 0,797 |
| CENTRO OESTE DE MINAS | 0,788 | 0,803 |
| ALTO PARANAÍBA | 0,793 | 0,799 |
| CENTRAL | 0,798 | 0,759 |
| TRIÂNGULO | 0,816 | 0,807 |
| MINAS GERAIS | 0,773 | 0,759 |

Fonte: Fundação João Pinheiro - FJP. Centro de Estudos Econômicos e Sociais- CEES.

A tabela 5 apresenta o IDH e o Sub – Índice - Longevidade revelando as diferenças de cada região de planejamento. Os dados exprimem claramente

que as regiões de Jequitinhonha/Mucuri e Norte possuem os menores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal e da mesma forma, os menores Índices relativos ao Sub - Índice- Longevidade. A longevidade é medida pela esperança de vida ao nascer e reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população.

A realidade dessas duas regiões expõe a posição nitidamente inferior, com relação às demais. Um quadro historicamente conhecido de distorções e heterogeneidade do Estado, em termos de condições de vida e saúde em particular. Essa situação é o resultado de grandes carências nas políticas públicas de atenção à saúde.

Oliveira (2007) confirma a exposição acima dizendo que o Estado Mineiro é marcado de forma heterogênea nos aspectos econômicos, demográficos e sociais (regiões como Sul e Metropolitana de Belo Horizonte com índices muito bons em todos os aspectos, enquanto regiões como Norte, Jequitinhonha/Mucuri, com índices bem abaixo do desejável) que influenciam sobremaneira os possíveis resultados da política de saúde.

O Sub - Índice - Longevidade está relacionado com o acesso à saúde uma vez que dependem, entre outros aspectos do acesso aos serviços de qualidade no tempo certo. O acesso, por sua vez, depende da infraestrutura de transporte, pois é através dos acessos, que a população desloca-se para usufruir dos serviços de saúde em outras localidades, quando não contam com tais possibilidades, no município. Assim, a população caracterizada por piores condições econômicas acaba sendo também a que tem as maiores dificuldades de ter acesso aos serviços de saúde, seja pela própria falta do atendimento na localidade ou devido à necessidade de deslocamento para municípios capazes de atendê-la.

Dessa forma, asfaltar os acessos das regiões com baixo IDH e baixos índices de longevidade, é contribuir com a melhoria da longevidade/expectativa de vida de uma população.

TABELA 6
Número de Municípios Beneficiados pelo Programa (Processo)
Minas Gerais – Regiões de Planejamento – 2004-2009

| Região de Planejamento | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) - 2000 | Número de municípios beneficiados pelo Processo | | | | | | | |
|------------------------|---|---|------|------|------|------|------|-------|--------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total | |
| | | | | | | | | Abs. | % |
| ALTO PARANAÍBA | 0,793 | | 2 | 1 | | | | 3 | 2,42 |
| CENTRAL | 0,798 | | 1 | 7 | 2 | | 2 | 12 | 9,68 |
| CENTRO OESTE DE MINAS | 0,788 | | 3 | 1 | | 1 | | 5 | 4,03 |
| JEQUITINHONHA/MUCURI | 0,665 | | | 5 | 4 | 6 | 5 | 20 | 16,13 |
| MATA | 0,764 | 1 | 3 | 8 | 4 | 5 | 5 | 26 | 20,97 |
| NOROESTE DE MINAS | 0,76 | | | | | 1 | | 1 | 0,81 |
| NORTE DE MINAS | 0,697 | 1 | | 5 | 6 | 2 | 7 | 21 | 16,94 |
| RIO DOCE | 0,739 | | | 6 | 7 | 4 | 4 | 21 | 16,94 |
| SUL DE MINAS | 0,787 | 1 | 5 | 1 | 4 | 2 | | 13 | 10,48 |
| TRIÂNGULO | 0,816 | 1 | 1 | | | | | 2 | 1,61 |
| MINAS GERAIS | 0,773 | 4 | 15 | 34 | 27 | 21 | 23 | 124 | 100,00 |

Fontes: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estudos Econômicos e Sociais (CEES)

No que se refere ao número de municípios beneficiados pelo Processo constata-se que o programa beneficiou 124 municípios no período 2004-2009, tabela 6 se levarmos em conta as duas regiões com os menores Índices de Desenvolvimento Humano: Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas, verifica-se um percentual expressivo do número de municípios beneficiados, com relação a todas as outras regiões, ou seja, 40% do total de municípios que receberam obras.

Observa-se que a região da Mata com o maior número de municípios, quase 21,0%, ficou em segundo lugar. Deve-se lembrar, contudo, que outros elementos foram considerados, na seleção dos municípios:

relação entre população do município beneficiado e a extensão a pavimentar do respectivo acesso rodoviário (medido em habitantes por quilômetro), com peso de 50,0%; e a quantidade de municípios direta e indiretamente beneficiados pela intervenção específica, com peso de 10,0%. (CÉSAR, 2006, p.4)

Mesmo somando o percentual do número de municípios das regiões com maior IDH - Triângulo, Central e Alto Paranaíba (14,0%) ao da região que teve o maior número de municípios beneficiados, a da Mata (21,0%), não

alcançariam o patamar das regiões de menor IDH - Norte, Jequitinhonha/Mucuri (40,0%).

As três regiões com maior IDH, respectivamente, Triângulo, Central e Alto Paranaíba tiveram 14,0% to total de municípios beneficiados.

A tabela 6 mostra também que nos primeiros anos do Programa um pequeno número de municípios beneficiados. Das Regiões de Planejamento com menor IDH, só um município no Norte de Minas, em 2004, foi beneficiado e a região de Jequitinhonha/Mucuri só foi beneficiada dois anos depois, em 2006. O fato pode ser explicado em razão do DER utilizar o período de janeiro/03 a maio/04, conforme divulgado pela Diretoria de Infraestrutura, “para planejar as ações do programa: adequações de projetos/contratos existentes e os primeiros procedimentos licitatórios para contratação de projetos e obras. Efetivamente as obras tiveram início em junho/04”. (DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DO DER/MG, 2009)

O decréscimo no número de obras, após 2006 é também explicado pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas no Relatório de Execução – Investimentos e Avanços Físicos - 2008 e se deve a um gargalo operacional: a data de início das obras teve que ser alterada e houve um atraso por causa da menor oferta de empresas para elaboração de projetos de engenharia em relação à demanda existente. Assim, os “trechos que já possuíam projetos de engenharia, foram sendo entregues à sociedade, porém os que dependiam da elaboração, ficaram prejudicados e tiveram suas obras adiadas”. (SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2008, p.17)

TABELA 7
Extensão das Estradas Beneficiadas pelo Programa (Processo)
Minas Gerais – Regiões de Planejamento – 2004-2009

| Região de Planejamento | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) - 2000 | Extensão das estradas beneficiadas pelo Processo (KM) | | | | | | | |
|------------------------|---|---|-------|-------|-------|-------|-------|----------|--------|
| | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total | |
| | | | | | | | | Absoluto | % |
| ALTO PARANAÍBA | 0,793 | | 49,6 | 32,3 | | | | 81,9 | 2,93 |
| CENTRAL | 0,798 | | 13,5 | 165,8 | 48,1 | | 41,7 | 269,1 | 9,63 |
| CENTRO OESTE DE MINAS | 0,788 | | 49,4 | 62,8 | | 20,6 | | 132,8 | 4,75 |
| JEQUITINHONHA/MUCURI | 0,665 | | | 128,2 | 86,9 | 197,5 | 162,9 | 575,5 | 20,59 |
| MATA | 0,764 | 10 | 39,1 | 136,4 | 47,4 | 52,2 | 68,6 | 353,7 | 12,66 |
| NOROESTE DE MINAS | 0,76 | | | | | 29,0 | | 29,0 | 1,04 |
| NORTE DE MINAS | 0,697 | 5,8 | | 204,1 | 131,9 | 86,2 | 247,2 | 675,2 | 24,16 |
| RIO DOCE | 0,739 | | | 106,3 | 112,4 | 63,1 | 78,5 | 360,3 | 12,89 |
| SUL DE MINAS | 0,787 | 5,1 | 121,2 | 21 | 74,2 | 34,5 | | 256,0 | 9,16 |
| TRIÂNGULO | 0,816 | 27 | 33,9 | | | | | 60,9 | 2,18 |
| MINAS GERAIS | 0,773 | 47,9 | 306,7 | 856,9 | 500,9 | 483,1 | 598,9 | 2794,4 | 100,00 |

Fontes: Fundação João Pinheiro -FJP. Centro de Estudos Econômicos e Sociais -CEES;

Analisando-se a extensão das estradas beneficiadas pelo Processo, observa-se que no período 2004-2009 foram asfaltadas 2,794,4 Km.

A região Norte de Minas, com o segundo menor IDH e Jequitinhonha/Mucuri, com o mais baixo IDH ficaram respectivamente com 21,0% e 24,0% do total de extensão de estradas asfaltadas, totalizando assim, 35,0% do total de extensão de estradas pavimentadas. . As regiões que possuem o maior IDH - Triângulo, Central e Alto Paranaíba - foram beneficiadas com 15,0% do total de extensão de estradas pavimentadas demonstrando que, mesmo nas regiões mais ricas, ainda existem localidades sem estrada asfaltada dificultando o desenvolvimento.

Ao analisar as tabelas 5 e 6, e tomando como base os pilares de sustentação do Processo, beneficiar os municípios com menor IDH, verifica-se que, apesar de a região de Planejamento Mata ter recebido o maior percentual (21,0%) do número de municípios beneficiados pelo programa, no que se refere à extensão em KM de estradas beneficiadas, ficou em quarto lugar, abaixo da Região de Planejamento do Rio Doce que ocupou o terceiro

lugar, com 13,0% do total de extensão de estradas pavimentadas. Ressalta-se que a Rio Doce é a terceira região com menor IDH do Estado.

Um aspecto que sobressalta ao analisar as duas tabelas é que em 2006 verificou-se o maior número de municípios que receberam o Processo e a maior extensão em KM de estradas beneficiadas. O fato foi justificado por César (2006), uma vez que, inicialmente houve uma divergência entre o que foi estabelecido como meta e o que foi, efetivamente, realizado. Como solução o planejamento e estratégias foram reformulados.

Os dados apresentados pelas tabelas também confirmam a intenção do Estado em concentrar as ações de intervenções públicas nas regiões de planejamento que apresentam o menor IDH, bem como corroboram o objetivo geral do Processo que é o de asfaltar acessos rodoviários nos municípios com baixo IDH.

TABELA 8
Recursos Investidos no Programa (Processo) - Minas Gerais – Regiões de Planejamento – 2004-2009

| Região de Planejamento | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH) - 2000 | Total de Recursos investidos até 2009 (Em R\$ 1000,00 correntes) | |
|-------------------------------|--|---|---------------|
| ALTO PARANAÍBA | 0,793 | 30.537,74 | 1,63 |
| CENTRAL | 0,798 | 175.416,87 | 9,37 |
| CENTRO OESTE DE MINAS | 0,788 | 59.927,36 | 3,20 |
| JEQUITINHONHA/MUCURI | 0,665 | 509.485,10 | 27,22 |
| MATA | 0,764 | 243.932,47 | 13,03 |
| NOROESTE DE MINAS | 0,76 | 37.443,30 | 2,00 |
| NORTE DE MINAS | 0,697 | 363.361,99 | 19,41 |
| RIO DOCE | 0,739 | 286.544,56 | 15,31 |
| SUL DE MINAS | 0,787 | 154.059,52 | 8,23 |
| TRIÂNGULO | 0,816 | 11.202,78 | 0,60 |
| MINAS GERAIS | 0,773 | 1.871.911,70 | 100,00 |

Fontes: Fundação João Pinheiro -FJP. Centro de Estudos Econômicos e Sociais CEES; PROCESSO. Pavimentação de Acessos Municipais. Departamento de Estradas Rodagem de Minas Gerais DER/MG 2009

No que se refere ao volume de recursos aplicados a tabela 8 mostra que entre 2004 e 2009 ele foi de R\$ 1.871.911,70 (em valores correntes). Os dados evidenciam que as duas regiões de planejamento Norte e Jequitinhonha/Mucuri receberam o maior volume de recursos do Processo, 19,0% e 27,0% respectivamente.

Os dados confirmam a intenção do governo em concentrar os investimentos nessas áreas específicas e inverter uma tendência histórica, que era a de privilegiar regiões de crescimento econômico e desenvolvimento.

3.1 O PROCESSO E A UTILIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DA SAÚDE

Em relação especificamente às condições de saúde da população, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS aborda a questão do ponto de vista de três aspectos: Estado de Saúde, Acesso; e Gestão.

O Estado de Saúde procura levantar, da população total e em grupos populacionais específicos, dados relativos à saúde ou a sua falta, a partir de dois indicadores: Taxa Bruta de Mortalidade Padronizada - TBM - Faixas Etárias e Causas Específicas.

Quanto ao acesso e utilização dos serviços de saúde, agrupou indicadores correspondentes aos serviços de saúde disponibilizados à população em termos de acessibilidade e utilização, Salientando-se dois níveis de atenção: a atenção primária à saúde e a assistência médico-hospitalar.

No que se refere à gestão privilegiou a responsabilidade do governo municipal quanto ao controle de doenças de notificação obrigatória, bem como a verificação dos gastos per capita em saúde e a participação percentual, destes gastos, no orçamento municipal.

Entre os indicadores de acesso, o IMRS contempla a distância média percorrida por pacientes do SUS encaminhados para outros municípios para a realização de procedimentos de média complexidade.

Conforme mostra a tabela 8 as regiões de planejamento do estado são bem diferentes no tocante a esse indicador. As distâncias médias percorridas pelos pacientes do SUS para o atendimento de média complexidade em outro

município varia de 62 Km na região Central a 150 Km na Noroeste em 2007. As regiões Jequitinhonha/Mucuri e Norte ficaram em segundo e terceiro lugar respectivamente, em termos da distância a percorrer para as internações de média complexidade e se computarmos os dados dessas duas regiões eles superam os valores da região Noroeste e demonstram a dificuldade que a população, dessas regiões, enfrenta em termos do acesso aos serviços de saúde, referentes a internação de média complexidade .

Outro fato que a tabela 8 evidencia é que não houve mudanças significativas nas distâncias percorridas entre 2003 e 2007. Isso justifica-se na medida em que as distâncias percorridas refletem a política de referência e contra-referência do estado definida no Plano Diretor de Regionalização – PDR, deve se ressaltar que, “embora essa rede venha sofrendo ajustes nos últimos anos, decorrente do avanço da regionalização no estado não houve mudanças significativas no acesso ao serviço em termos das distâncias percorridas”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2007), que permaneceram muito semelhantes.

Vale lembrar que essas duas regiões foram beneficiadas com a maior extensão de acessos asfaltados e o maior volume de recursos investido de 2004 a 2009, nos levando a acreditar que a realidade com relação ao acesso às internações de média complexidade pode ter sido facilitado em termos de tempo, conforto e segurança.

TABELA 9
Distância média percorrida por pacientes do SUS
para a internação de média complexidade em
outro município segundo regiões de planejamento
Minas Gerais – 2003-2007

| Região de Planejamento | Distância média percorrida por pacientes do SUS para internação de média complexidade em outro município (Km) | |
|------------------------|---|--------|
| | 2003 | 2007 |
| Alto Paranaíba | 128,96 | 119,63 |
| Central | 62,03 | 62,26 |
| Centro Oeste de Minas | 86,01 | 92,55 |
| Jequitinhonha/Mucuri | 138,94 | 145,08 |
| Mata | 55,8 | 54,51 |
| Noroeste de Minas | 149,93 | 149,68 |
| Norte de Minas | 112,69 | 114,00 |
| Rio Doce | 81,56 | 78,28 |
| Sul de Minas | 72,65 | 70,43 |
| Triângulo | 89,92 | 95,54 |

Fonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social - 2009

Embora num trabalho dessa natureza ainda não se possa comprovar a influência do Processo sobre as condições de saúde da população, pode-se supor que dadas as elevadas distâncias percorridas por pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS no estado, que a melhoria das estradas vai favorecer o acesso à assistência à saúde. Como conseqüência, pode-se esperar que o Processo tenha efeitos positivos sobre a saúde da população.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta monografia tomou como objeto de estudo o Programa Processo e buscou responder duas perguntas. O Processo focalizou as regiões com menores IDH do estado? É possível esperar que o Processo tenha efeitos positivos sobre a saúde da população?

A análise realizada tomando-se o número de municípios beneficiados pelo programa, o volume de recursos e o número de quilômetros pavimentados evidenciou que de fato, conforme previsto, o Processo favoreceu as regiões do estado com menores IDH.

No que se refere à segunda indagação que guiou esta monografia, constatou-se que as regiões de menor IDH – Jequitinhonha/Mucuri e Norte estão entre aquelas nas quais a distância percorrida para a realização de procedimentos de média complexidade são maiores. Constatou-se também que essas distâncias não se alteraram muito entre 2003 e 2007. Na medida em não se pode alterar no curto prazo as distâncias, a melhoria das condições das estradas mostra-se extremamente importante. Pode-se supor, portanto, que ao melhorar as condições das estradas, o Processo favorece o acesso aos serviços de saúde e, desta forma, contribui para a melhoria das condições de saúde da população. O impacto do Processo na saúde da população, no entanto, só pode ser aferido por meio de metodologia específica e constitui um desafio para especialistas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bernardo de, GUIMARRÃES, Tadeu Barreto. O planejamento estratégico de longo prazo. In VILHENA, Renata et al. (org). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento – Belo Horizonte: UFMG. 2006.

ALMEIDA, Bernardo de GUIMARRÃES, Tadeu Barreto. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata et al. (org). **O Choque de Gestão Em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. – Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ANASTASIA Antônio Augusto. A Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata et al. (org). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. – Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BRASIL; Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Coletânea de Leis**. Um guia completo e atualizado dedicado ao assistente social, Belo Horizonte, CRESS, 2004, p. 96-119.

CÉSAR, Ramón Victor. **Estratégias para priorização e gerenciamento intensivo de projetos de infra-estrutura rodoviária**: o caso do Processo em Minas Gerais. In: CLAD. XI Congresso Internacional do CLAD. Guatemala: 2006.

CLS, Consultoria de Engenharia e Economia S/C Ltda. **Relatório Gerencial**. Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais, Abril 2008.

DATAGERAIS. **O que é**. Disponível em:(http://www.datagerais.mg.gov.br/ste/int_oque.php. Acesso em: 13/03/2009.)

DATAGERAIS. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Disponível em: (http://www.datagerais.mg.gov.br/ste/int_o_que.php. Acesso em: 13/03/2009).

Frade, Marcos Antônio. **Processo**: Belo Horizonte. DIRETORIA DE INFRAESTRUTURA DDO DER/MG, 2009.25 slides: color.

MACHADO, Thiago P. Batista. **Transporte Rodoviário**: o programa de melhoria de acessibilidade aos municípios de pequeno porte do estado de Minas Gerais- ProAcesso. Monografia: Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2007. 64p.

MINAS GERAIS. Lei 15.011 de 2004. **Índice Mineiro de Responsabilidade Social**. Belo horizonte.

OLIVEIRA, Alessandra Coelho. Ensaio sobre atenção pública à saúde em Minas Gerais:2007. f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: (<http://www.cedeplar.ufmg.br/economia/dissertacoes/2007>. Acesso em: 21 mar.2009)

Pnud. (2004). **Desenvolvimento Humano**. Disponível em: (<http://WWW.pnud.org.br/index.php?>)

PORTAL MINAS. **Governador Aécio Neves anuncia nova etapa do Processo.** Disponível em: (<https://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias?> Acesso : 08 de março 2009)

PROCESSO inicia obras em novos trechos: Ligações no Norte e Noroeste estão entre as mais longas do programa. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 27 fev. 2009. Executivo! P.3.

PROCESSO muda a vida de cidades no interior de Minas Gerais. **Minas Gerais**. Belo Horizonte, 20 fev. 2009. Geral! P.5.

PROCESSO dá início a mais 12 estradas: Investimento é de R\$ 230 milhões para pavimentação de 327 quilômetros. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 06 março.2009. Executivo! P.3.

SECRETARIA DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte: SETOP, 2008.

TACHINARDI, Maria Helena: LOTURCO, Roseli. **Meio século de atraso.** Época, São Paulo, Nº 530114, p.69-84, julho.2008.

VERGARA, Silvia Constant. Projetos e Relatórios de pesquisa em Administração. 1ª Ed. São Paulo: Atlas S.A, 2009. 84p.

VILHENA, Renata, MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio. A integração das políticas de gestão e sua orientação para o desenvolvimento. In: VILHENA, Renata et al (org). **O Choque de Gestão em Minas Gerais:** - Belo Horizonte, UFMG, 2006. 143p.