

() Graduação (X) Pós-Graduação

REFLEXÃO SOBRE OS DESAFIOS PARA INTERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Silmar de Fátima Lima Ramos
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
E-mail dra.silmar@gmail.com

Lucas Sanches de Oliveiras
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
E-mail lucascirurgiaodentista@gmail.com

José Carlos de JESUS-LOPES
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
E-mail: jose.lopes@ufms.br

RESUMO

O presente resumo sobre os desafios para interação de políticas públicas, em serviços públicos de saúde, resultou da reflexão advinda de um processo de observação crítica-analítica, com atuação no serviço público. Desta forma, o objetivo geral deste resumo é refletir sobre a realidade do ambiente do serviço público de saúde. Especificamente estabeleceu uma, comparação entre os conceitos expressos na literatura científica, de modo a conversão e interação na busca de melhorias dos serviços públicos de saúde prestados, face aos desafios na interação de políticas públicas. A metodologia consistiu numa pesquisa bibliográfica e observação crítica indutiva. Os resultados sinalizaram, os desafios para interação de políticas públicas em serviços públicos de saúde, que por vezes promove a exclusão dos usuários e/ou responsáveis em processos decisivos, por determinados modelos de gestão pública aplicada, somados aos limitados recursos. Ademais observou-se as falhas de comunicação entre as diversas redes de operacionalização dos serviços públicos, o que mostra que tal modelo de gestão não espelha a interação de políticas públicas nos serviços públicos de saúde. Conclui-se que gestores despertem, na gestão pública e profissionais que atuam de forma direta no serviço de saúde a busca efetiva de resultados com interação entre estabelecido nas políticas públicas e serviço de saúde prestado.

Palavras-chave: Administração Pública; Gestão Pública em Saúde; Políticas Públicas; Serviços Públicos de Saúde.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CF-88), em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2023), conhecida como Constituição Cidadã, passou a assegurar e identificar-se à garantia do direito à saúde como parte do tripé da seguridade social, juntamente com a assistência social e a previdência social, aqui compreendida como um conjunto de prestações de serviços públicos.

Neste sentido, o Estado propôs que as ações e os serviços de saúde pública devem ocorrer de forma solidária e participativa entre os quatro entes da Federação, ou seja, a União, o Distrito Federal, os Estados Membros e os Municípios, de forma descentralizada, mas, direcionada a sociedade e aqueles que necessitam de forma gratuita igualmente a todos.

A CF-88 reconheceu os direitos sociais para a população, a partir da intervenção do Estado, entre eles o direito à saúde. A materialização das condições para se efetivar esse direito, ao longo dos anos, teve avanços importantes; todavia, com alguns retrocessos, por não ter tido condições de abranger as necessidades da população.

A preocupação investigativa se volta aos serviços públicos de saúde, no Brasil, construindo uma reflexão sobre os desafios para interação de políticas públicas neste ambiente e sua implementação, no que tange ao serviço e prestação da saúde, preventiva, curativa e de tecnologia avançada.

O problema investigativo é a reflexão da gestão e da interação de políticas públicas em serviços públicos de saúde, no qual se busca uma efetiva prestação de serviço, balizando pelas políticas públicas de saúde e a real efetivação na entrega do serviço a população brasileira. O que se fez necessário ao se pensar a questão a base em uma concepção metodológica pautada na observação crítica-analítica profissionais, em atuação junto ao serviço público e comparação bibliográfica, obtida em pesquisa.

O desenvolvimento da discussão e análise dos dados foram expostos, a partir de conceitos expressos na literatura científica, em comparação com a realidade do ambiente do serviço público de saúde, de modo a convergir para reflexão na busca de melhorias dos serviços públicos de saúde prestados, face aos desafios na interação de políticas públicas.

No problema observado, percebe-se um descompasso entre a concepção das políticas públicas em saúde, firmando-se o marco temporal, após a promulgação da CF-88, cuja gestão se faz com base no Sistema Único de Saúde (SUS), que tem, *a priori*, seis pilares fundamentais, que compõem as políticas públicas de saúde no Brasil, que são: 1) Universalidade; 2)

Integralidade; 3) Equidade; 4) Participação Social; 5) Financiamento Público; 6) Atenção Primária (BRASIL, 1990 - Lei n. 8.080/90 – Lei Orgânica da Saúde).

São pilares, que precisam de uma reflexão empírica e de resultados práticos e efetivos quanto da entrega da prestação de serviço público aos brasileiros. E tendo como contraponto as políticas públicas em saúde, a gestão e a prestação de serviço. Ainda que o SUS representa um avanço na garantia do direito à saúde, porém, ainda carece de aprimoramentos na gestão pública do que se idealiza e do que realmente se entrega à sociedade.

O que implica na necessidade de se despertar, sobretudo, na gestão pública e profissionais que atuam de forma direta no serviço de saúde, a busca efetiva e concreta de resultados balizados nos pilares da concepção das políticas públicas em saúde e o serviço prestado.

Para presente reflexão na metodologia observou-se o rigor técnico contido, em especial, no Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors (COPE, 2011), no Manual Boas Práticas da Publicação Científica, defendidas pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD, 2010), e nas normas da ABNT (2023) para o corpo textual e citações expostas.

Foi realizada pesquisa bibliográfica pautando-se em sites oficiais, como Portal Periódico CAPES, SciELO, Domínio Público, periódico especializado e em Bibliotecas Digitais, entre elas UFMS e outras. A seleção de material bibliográfico qualificado por pares, permitiu a identificação de conceitos, ideias, pensamentos e características que permitisse a superação ou compreensão dos desafios para interação de políticas públicas, em serviços públicos de saúde, com base, nessa literatura, se permite alcançar uma observação crítica indutiva.

O que reforça que a pesquisa bibliográfica, numa abordagem exploratória, propicia uma visão geral e aproximativa acerca de determinado fato, como enfatiza Gil (2017). O que também corrobora com os pensamentos dos procedimentos de check-list dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas (JESUS-LOPES, MACIEL, CASAGRANDA, 2022). O que permite revisitar a validade da pesquisa.

2 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

As políticas públicas constituem conhecimentos para orientar as ações e a formulação das políticas de saúde, estabelecendo relação entre fenômenos. Elas estabelecem a relação do

Comentado [Aval 11]: Meu Deus, que confusão nesta escrita.
Favor rever.

estado com a sociedade, em um firmamento de compromisso. Nessa relação as análises de políticas públicas se interessam pelas formas de intervenção adotadas (CONN, 2009).

A análise de políticas públicas possibilita transparência acerca do padrão político adotado, voltada para análise da relação entre governo, governantes e cidadãos (BAPTISTA & REZENDE, 2011). Observa-se que a transparência no padrão adotado consiste no resultado que se deriva da relação entre governo, governantes, cidadãos e poderia incluir os gestores neste rol.

De acordo ainda com os autores, citados acima, dentre os modelos para melhor compreensão, o método clássico – entendido por uma lógica simples, linear – divide o processo de uma política em etapas. Entretanto, em seus estudos científicos, autores a semelhança de James E. Anderson sugerem novos modelos, tendo como ponto de partida identificação dos “fazedores da política”¹, atores do fazer políticas, suas inter-relações e variáveis externas que influenciam esse processo.

O ciclo político pode ser dividido em etapas. Dentre as várias propostas são identificadas cinco etapas, quais sejam: 1) construção da agenda, na qual estabelece a inclusão de um problema na relação de prioridade; 2) formulação de políticas públicas, as quais são realizadas dentro do governo com propostas de soluções e alternativas para o problema; desenham metas, recursos e tempo de intervenção; 3) processo decisório, por meio de medidas administrativas; 4) implementação de políticas públicas, em que as soluções são colocadas em prática; e 5) avaliação de políticas públicas, é o julgamento das intervenções ou um de seus componentes (NAJBERG; BARBOSA, 2006; VIANA; BAPTISTA, 2009; RIBEIRO, 2009).

Neste sentido, Pinto, Silva e Baptista (2014) advertem que para um assunto entrar na agenda decisória precisa estar incluído na combinação de fluxos de problemas, soluções e políticas, na chamada janela de oportunidade, cujos fluxos se cruzam. Para os autores, essa etapa está sujeita às influências daqueles que detêm o poder, não garantindo a implementação de uma proposta.

Implementação é um processo de interação estratégica entre atores com diferentes interesses. É considerada a chave central dos programas governamentais, visto que a dificuldade nessa etapa está relacionada ao fracasso. Ela é uma fase de negociação entre os formuladores e

¹ Policymakers (fazedores de política pública): atores que protagonizam a elaboração de uma política pública. Fonte: SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas**. Glossário de termos de políticas públicas. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066894/mod_resource/content/1/Gloss%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

implementadores, em que se observa os pactos estabelecidos na formulação e os novos atores da implementação.

Viana e Baptista (2009) discorrem sobre dificuldades que precisam ser enfrentadas, pelos gestores, na implementação. Dentre elas podem ser citadas: o enfoque em processos legislativos ou administrativos do executivo com baixo compromisso político, permanecendo no ônus da formulação; a divisão institucionalizada entre formuladores e implementadores de políticas; o *deficity* de implementação, quando depende de ações de atores e em diversas instâncias, podendo tornar o resultado imprevisível; e, falta de acompanhamento minucioso dos processos.

Baptista e Rezende (2011) ensinam que podem existir falhas nos modelos utilizados *top-down*, por desconsiderar a dinâmica que se estabelece na relação entre os indivíduos e entre os grupos, os conflitos de interesses e a capacidade de influência que cada ator ou grupo exerce sobre o processo de implementação. O modelo *botton-up* apresenta-se menos simplista, porém considera o diagnóstico realizado pelos formuladores como correto, bem como problemas de coordenação e cooperação intergovernamental.

A implementação é entendida, por Silva e Melo (2010), como instância racional que decisões são tomadas numa política setorial, logo se estabelece novas políticas públicas. A avaliação dará noção de aprendizado na implementação, que enfatiza a aprendizagem, evolução, adaptação e a implementação como decisão política, em ambientes institucionais democráticos e descentralizados.

A formulação de políticas públicas tem contribuído para priorizar a satisfação dos direitos constitucionalmente garantidos. Para Smanio (2013) [a]s Políticas Públicas são instrumentos importantes para a concretização dos Direitos Fundamentais. Exigem atuação da Administração Pública, dos órgãos e Poderes do Estado na sua consecução. O arcabouço normativo que constitui as Políticas Públicas deve trazer a sua legitimação e eficiência.

A implementação de políticas públicas de saúde desperta interesse comum em várias áreas, que por indução desponta a premissa de que melhores resultados na prestação desses serviços públicos poderão ser obtidos quando ocorrer a interação entre as políticas públicas e o serviço prestado de saúde.

O desafio para a interação de políticas públicas em serviços públicos de saúde, no Brasil, pode ser visto nas palavras de Bucci (2002) como coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, a fim de “contemplar interesses de uma coletividade.

Comentado [Aval 12]: Não é assim que se anuncia um autor

Ainda, depreendidos por indução é que possam advir da exclusão dos usuários e/ou responsáveis em processos decisivos, de determinados modelos de gestão, de limites orçamentários e financeiros, de falta de recursos humanos e materiais, de eventual excesso em movimento grevista, e, em especial, pela falha de comunicação entre as diversas redes de operacionalização dos serviços públicos.

Deve, ainda o enfoque ser democrático na sua implementação, dirigida aos cidadãos/usuários em sua integralidade, física, mental e social, e não somente ausência de afecções e enfermidades, consonante ao conceito de saúde definido pela Organização Mundial de Saúde (WHO, 1946).

Assim, os cidadãos/usuários dos serviços públicos de saúde devem se sentir e devem sempre ser compreendidos de forma plena, como sujeito de direito na prestação de serviço de saúde, na conformidade efetivas de seus pilares derivados das Políticas Públicas em Saúde.

3 CONCLUSÕES

A interação das políticas públicas em serviços públicos de saúde, no Brasil, tem desafios a serem enfrentados. Os resultados, deste estudo, sugerem que o aprimoramento da interação de políticas públicas nos serviços públicos de saúde, trará melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos usuários na sua integralidade.

A participação nas etapas do processo de políticas públicas, auxiliaria na relação complexa entre as esferas governamentais e seus atores. Sobretudo, em um país de extensão continental, cuja organização é a federação, que aglutina a União, o Distrito Federal, os Estados Membros e os Municípios, com realidade e complexidade distinta, seja de acesso a profissionais de saúde, de recursos tecnológicos e outros.

A singularidade da reflexão encontra sua importância em se ter, ao final, o despertar para a valorização do compromisso profissional delineando o caminho a ser estudado, valendo-se de métodos científicos para ultrapassar barreiras que são impostas, pelas mais diversas causas e situações peculiares que a gestão pública passa, sobretudo, na prestação de serviços públicos de saúde.

Neste sentido, é sugestivo aprimorar os estudos visando a interação entre as diversas redes de operacionalização dos serviços públicos, não voltadas para si mesma, todavia no foco pleno na integralidade do cidadão/usuário, como sujeito de direito não apenas da saúde.

Comentado [Aval 13]: Está nas Referências?????????????

Comentado [Aval 14]: Tem acento?????????????????????????

AGRADECIMENTOS

Os autores sentem-se gratos pelo apoio recebido, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) e da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS).

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **ABNT NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em documentos - Apresentação. 2. ed. Rio de Janeiro, junho, 2023.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD). **Boas Práticas de Publicação Científica**: Manual para autores, revisores, editores e integrantes de corpos editoriais. ANPAD, Curitiba (PR), atualizado para versão 2.0, EnANPAD, 2010. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/boas_praticas.pdf.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011a. p. 138-172. Disponível em: https://lagedp.ufop.br/sites/default/files/lagedp/files/baptista_e_rezende_2011_a_ideia_de_ciclo_na_analise_de_politicas_publicas.pdf?m=1591022528. Acesso em: 31 mar. 2024.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, em 5 de outubro de 1988. Brasília: Gráfica do Senado, 2023.
- BRASIL. **Lei n. 8.080/90** – Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8080.htm. Acesso em: 31 mar. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CODE OF CONDUCT AND BEST PRACTICE GUIDELINES FOR JOURNAL EDITORS. (COPE). **Code of Conduct**. 2011. Disponível em: <https://publicationethics.org/files/u7141/1999pdf13.pdf>. Acesso em: mar. 2021.
- COHN, A. O estudo das políticas de saúde: implicações e fatos. *In*: CAMPOS, G. W. S. et al. **Tratado de Saúde Coletiva**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009. p. 219-246.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- JESUS-LOPES, José Carlos; MACIEL, Wilson Ravelli Elizeu; CASAGRANDA, Yasmin Gomes. Check-List dos elementos constituintes dos delineamentos das pesquisas científicas. **Desafio Online**, v. 10, n. 1, 2022. Disponível em:

<https://desafioonline.ufms.br/index.php/deson/article/view/14846>.

NAJBERG, E.; BARBOSA, N. B. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, São Paulo, v. 3, n. 2, jul/dez. 2006. Disponível em: <http://encontroamericalatina.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/interface/article/view/203/181>. Acesso em: 31 mar. 2024.

PINTO, I. C. M.; SILVA, L. M. V.; BAPTISTA, T. V. F. Ciclo de uma política pública de saúde: problematização, construção da agenda, institucionalização, formulação, implementação e avaliação. *In*: PAIM, J. S.; ALMEIDA-FILHO, N. **Saúde coletiva: teoria e prática**. Rio de Janeiro: MedBook, 2014.

RIBEIRO, J. L. L. S. **A avaliação como uma política pública: aspectos da implementação do SINAES**. *In*: LORDÊLO, J. A. C.; DAZZANI, M. V. (Org.). **Avaliação educacional: desatando e reatando nós**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <http://static.scielo.org/scielobooks/wd/pdf/lordelo-9788523209315.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

SECCHI, L. Políticas Públicas. **Glossário de termos de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066894/mod_resource/content/1/Gloss%C3%A1rio%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. UNICAMP. 2000. Disponível em: https://governancaegestao.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. Legitimidade jurídica das políticas públicas: a efetivação da cidadania. *In*: Gianpaolo Poggio Smanio e Patrícia Tuma Martins Bertolini (orgs). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

VIANA, L. A.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de Saúde. *In*: GIOVANELLA, L. (Org.). **Políticas e Sistema de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO) - **Constitution of the World Health Organization**, 1946. Disponível em: <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.