



Vista da fachada do CFCH, UFPE.
Homenagem aos 70 anos de fundação da
Faculdade de Filosofia de Pernambuco,
ideia embrionária do atual Centro de
Filosofia e Ciências Humanas.
Fonte: Repositório Institucional.

TENÓRIO, Enes Cruz Hora
SANTOS, Jacicleide Maria

TENÓRIO, E. C. H.; SANTOS, J. M. Reflexões sobre o processo de implementação da política pública de saúde no Brasil. Espaço Público, v. 2, p. 18-25, dez. 2018.

Reflexões sobre o processo de implementação da política pública de saúde no Brasil

Reflections on the process of implementation of public
health policy in Brazil

Resumo

Este artigo pretende trazer algumas considerações introdutórias sobre o conceito de implementação, refletindo sobre os desafios de sua operacionalização, no ciclo das políticas. Apresenta também como exemplo a política de saúde brasileira – SUS, instituída na Constituição de 1988, enquanto uma política universal, revelando os seus limites e possibilidades em um país de tamanho continental.

Palavras-chave: Implementação, Políticas Públicas, Sistema Único de Saúde.

Abstract

This article intends to bring some introductory considerations about the concept of implementation, reflecting on the challenges of its operationalization, in the policy cycle. It also presents as an example the Brazilian health policy - SUS, established in the 1988 Constitution, as a universal policy, revealing its limits and possibilities in a country of continental size.

Keywords: Implementation, Public Policies, Single Health System.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar breves reflexões sobre a fase da implementação, como parte do ciclo das políticas públicas, a partir da trajetória teórica desenvolvida pelos estudiosos que contribuíram no entendimento desta temática. Traz a fins de exemplificação algumas considerações introdutórias sobre a implementação da Política de Saúde Pública - SUS, a qual será enfocada os limites e as possibilidades desta política.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: na primeira parte apresenta-se a introdução. Em seguida serão abordados conceitos básicos relacionados à implementação. Na parte seguinte será desenvolvida uma breve reflexão sobre a implementação da política de saúde pública – SUS e, por fim, serão apresentadas as considerações finais.

Para a sua elaboração foram consideradas as análises e estudos tratados nas exposições dialogadas em sala de aula, além dos conteúdos disponíveis na literatura da Ciência Política.

A implementação no ciclo das políticas Públicas

A compreensão da política pública enquanto conhecimento acadêmico, que busca teorizar sobre as ações do governo, nasce nos Estados Unidos (séc. XIX e XX). Os estudiosos da ação estatal desenvolvem suas análises com base nas diversas ciências, tendo como referência as pesquisas em outras áreas de conhecimento, tais como: biologia, química e física.

Celina Souza (2006), em seu estudo *Política Pública: uma revisão de literatura* destaca os principais conceitos e modelos de análise sobre esta temática. Ela apresenta os “pais” da política pública, quais sejam: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, como estudiosos e pesquisadores que trouxeram contribuições relevantes. Estas teorias serviram de referência para vários teóricos que se seguiram, permitindo o desenvolvimento do conhecimento científico na área de Políticas Públicas/Ciência Política.

Este trabalho tem como base o conceito de que a política pública é parte de um processo dinâmico e contínuo, tensionado por diversos grupos de atores políticos, podendo ser alterada, adaptada e reformulada durante sua implementação e que surge como resposta do Estado para problemas que afligem a sociedade.

Portanto, de acordo com Souza (2006), a política pública é entendida “como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar esta ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações”.

A preocupação com o entendimento da política como processo e a sistematização de fases diferentes surgiu paralelamente ao desenvolvimento do próprio campo de análise da política. Era um

contexto que se buscava a racionalização do Estado e da política pública, para identificar leis que pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e antecipar políticas, visando prever e controlar as ações, reduzindo os riscos e ampliando as certezas na tomada de decisões dos governos (CAVALCANTI, 2011).

Um dos primeiros autores que subsidiou a consolidação teórica deste campo de análise e do enfoque das fases ou estágios da política pública foi Lasswell, um cientista social norte-americano, que nos anos 1930-40 desenvolveu uma abordagem que entendia a política pública como um processo, envolvendo ações multidisciplinares. Simon também traz suas contribuições, baseando-se no conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Porém, os estudos destes teóricos foram criticados porque apresentavam uma lógica simples e linear, do processo de construção e do desenvolvimento das políticas públicas (Idem, 2015).

Em contrapartida, nos anos 50, Lindblom propôs um modelo de análise que considerasse o poder e a interação entre as fases, afirmando que o “processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início e fim”. Vale salientar que muitos outros analistas da política partiram das propostas por Lasswell para desenvolver seus estudos, acrescentando contribuições e sugerindo novos modelos (LINDBLOM *apud* BAPTISTA; REZENDE 2015).

Segundo Viana (1996), na década de 70, a busca por melhor compreensão da relação dos sistemas políticos (relações entre políticas públicas e política, e entre governo e sociedade), levou os estudiosos a observarem a necessidade de entender o funcionamento da própria máquina estatal, com seus diversos elementos, tais como: as agências públicas, os atores que participavam deste processo, os mecanismos, critérios e estilos decisórios das instituições, as interações entre a agência e os atores e a influência do contexto externo. As análises críticas de situações reais ressaltaram a importância de se reconhecer as diferenças entre formulações e implementações, e apontaram que o ciclo da política se fazia de forma dinâmica, com constantes reformulações (BAPTISTA; REZENDE *apud* NOGUEIRA, 2018).

No início da década de 80, outros teóricos na busca de entender melhor a implementação, deram seguimentos aos estudos e pesquisas, a exemplo de Gunn, Mazmanian e Sabatier que passaram a reconhecer a implementação como parte contínua e integrante do processo político, envolvendo barganhas e negociações. Estes acreditavam que em longo prazo os problemas iniciais da implementação seriam amenizados de forma geral e, o seu resultado seria fruto da interação entre diferentes atores (LOTTA; WINTER *apud* NOGUEIRA, 2018 [grifo nosso]).

Howlett e colaboradores, nos anos 90, descreveram as cinco etapas das políticas públicas: a montagem da agenda, que traz os temas relevantes motivadores dos debates públicos; a formulação de política, que compõe os planos de ação a serem desenvolvidos; a implementação da política, que

se refere à prática dos implementadores; a avaliação da política, quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-os com as especificações formuladas da política. Essas “etapas” não são estanques, ou isoladas, elas são desenvolvidas por vários atores, burocratas ou não, que agem ao longo de uma cadeia de atividades (LOTTA, 2014).

Considerada uma das fases mais complexas, a implementação é a etapa político-administrativa que afirma uma solução para o enfrentamento de um ou mais problemas. Ela envolve uma série de sistemas ou atividades da administração pública e é constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo, envolvendo múltiplos agentes implementadores, além de um conjunto de recursos, tais como: financeiros, humanos, materiais e tecnológicos, indispensáveis para a execução de uma política. Sua complexidade também decorre dos aspectos políticos que a envolve, pois é nela em que se processa uma continuada disputa por poder, recursos e controle das atividades (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LOTTA, 2010; BAPTISTA; REZENDE, 2015; WU et al., 2014; SARAIVA, 2006).

Contudo, a implementação de políticas públicas nem sempre é efetivada, conforme seus formuladores planejam. São inúmeros os exemplos de políticas públicas que não saem do projeto. Wu et al. apresenta alguns fatores que limitam a implementação, são eles: a falta de clareza na definição das metas a serem adotadas; a falta de apoio burocrático e político para a implementação e finalmente, os limites da capacidade operacional, por exemplo, poucos ou insuficientes recursos humanos e financeiros, limitados procedimentos e disposições institucionais (WU et al., 2014).

Se os primeiros estudos sobre implementação tinham uma ideia de que esta etapa não representaria problemas, pois os burocratas estariam subordinados aos tomadores de decisões, tal perspectiva foi sendo questionada, pois é importante considerar que a discricionariedade e a autonomia relativa dos burocratas que implementam a política também interferem na forma como ela é conduzida, pois estes têm valores e crenças que podem impactar nos resultados da política.

Fortemente influenciada pela visão weberiana de burocracia, os primeiros estudos compreendiam a “política pública como um processo de determinação de objetivos e de tomadas de decisão racionais a partir da separação entre administradores e políticos”, sendo identificada como modelo *top-down* (LOTTA, 2010, p. 28).

Vale salientar que dois modelos básicos de análise de implementação tornaram-se hegemônicos na literatura sobre implementação: o *top-down* e o *bottom-up*. O primeiro propõe examinar o quanto das decisões do governo estão sendo executadas, destacando os fatores que interferem na efetivação da implementação, além de enfatizar a separação entre política e administração, a partir do controle e da hierarquia. O modelo *bottom-up*, por sua vez, compreende o

processo de uma política como algo contínuo, flexíveis, podendo se ajustar as contingências nas quais são implementadas (LOTTA, 2010, p. 19; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A preocupação com os limites presentes nas implementações de políticas públicas tornou-se o foco já dos primeiros estudiosos. Como destaque o livro *Implementation*, de Pressman e Wildavsky, publicado em 1973, traz considerações importantes. Tratou-se de um estudo de caso, em que os autores destacaram a complexidade da ação conjunta como principal fator de insucesso da implementação. Este partiu da seguinte indagação: “como as grandes expectativas de Washington são frustradas em Oakland, ou porque é espantoso que os programas federais funcionem...”. Eles também observaram que as políticas poderiam apresentar instrumentos inadequados a seus propósitos (WINTER apud NOGUEIRA, 2018).

Outros pesquisadores também podem ser identificados como pertencentes à primeira geração de pesquisas sobre implementação, tais como: Erwin Hargrove, com sua obra *The Missing Link*, de 1975 e Eugene Bardach, que escreveu *Implementation Games*, em 1977. Ambos buscavam, a partir de pesquisas exploratórias, desenvolver teorias sobre a implementação.

Enfim, o campo de pesquisa sobre implementação é relativamente jovem e os estudos vêm identificando fatores que podem diminuir, ou aumentar as chances de sucesso de uma política pública. Cada vez mais, a implementação passa a ser compreendida como processos dinâmicos, suscetível a incertezas e mudanças que podem distanciar seu desenvolvimento dos propósitos para os quais foram formuladas. Nesse sentido, ela é mais bem explicada como um jogo entre implementadores, cujos papéis são negociados, podendo haver diferentes formas e tipos de adesão a seus objetivos e diretrizes (ARRETCHE, 2001; LOTTA, 2010).

A implementação da política pública de saúde no Brasil

A política pública de saúde no Brasil foi institucionalizada por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo seus marcos legais determinados na Constituição Federal de 1988. Considerando o seu caráter universal, caracteriza-se como uma política de grande magnitude, que vem proporcionando, desde sua implementação, o acesso a serviços de saúde, de forma integral e equânime, a milhões de pessoas, na atenção básica, de média e de alta complexidade. Mesmo sendo considerada uma política de grande abrangência e êxito e servindo de modelo para outros países do mundo, também vem sofrendo, ao longo do tempo, grandes entraves, sendo um grande desafio para os governos a sua implementação de forma efetiva, ou como está na lei.

O SUS caracteriza-se como uma política formulada no nível federal e implementada pelos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), tendo o compartilhamento e competências nestas três esferas. Isso exige do Governo Federal a adoção de estratégias de gerenciamento e controle das

ações de operacionalização. Nesse sentido o SUS representa um forte exemplo do modelo de implementação *top-down* e conforme citado anteriormente, neste modelo, a decisão política é planejada pelos representantes governamentais, sendo necessário um controle maior não só dos atores de sua implementação, mas uma constante negociação com os grupos de interesses envolvidos, pois quanto mais alto o grau de interdependência entre os *stakeholders* envolvidos na formulação da política, maior a complexidade e o desafio de implementação para os gestores públicos (Wu et al., 2014).

O processo de implementação do SUS teve início nos anos 90, após a instituição da Lei Orgânica da Saúde, e de várias normas e portarias emitidas pelo Ministério da Saúde – as Normas Operacionais Básicas (NOBs) – como instrumentos de regulamentação do sistema.

Todavia, desde o início da sua implementação, o SUS vem revelando várias dificuldades na sua operacionalização, dos quais se destacam: o subfinanciamento das ações de saúde, que se traduz, por exemplo, na insuficiência do número de serviços e na baixa qualidade dos mesmos; a ausência de uma definição clara de funções para os três entes governamentais (Federal, Estadual e Municipal); as formas de articulação público/privado no novo modelo de organização dos serviços e a resistência do antigo modelo assistencial – baseado na visão médica-centrada e em ações curativas de nível individuais – a uma mudança mais substantiva nas práticas assistenciais. (BRASIL, 2011).

Conforme VIANA e DAL POZ (1998) a implementação de políticas públicas, principalmente as que se caracterizam com uma amplitude universal, como é o SUS, pode apresentar muitos desafios, como realizar uma abordagem que considere a intersetorialidade e a regionalização, construindo respostas adaptadas para problemas complexos das sociedades contemporâneas. Desta forma há sempre questionamentos de como contemplar a diversidade social das populações-alvo, com suas características socioculturais e regionais específicas. Vale reafirmar que em um país com dimensões continentais, como o Brasil, garantir os objetivos e alcançar as metas de uma política pública tão abrangente é um grande desafio para o aparato burocrático governamental.

Todos estes limites vêm motivando inúmeras reformas, ao longo dos anos, inclusive permitindo a ampliação da política de saúde no Brasil. Isto vem ocorrendo a partir de passos lentos, ou seja, de forma incremental; conjunto de pequenas modificações no desenho e operacionalização da política (VIANA; DAL POZ, 1998).

Essas mudanças ocorrem separadas ou simultaneamente, e se revelam nas formas de organizar os serviços, nas modalidades de distribuição e repasse de recursos, e nas formas de remuneração das ações de saúde, como também por meio das modificações no modelo de prestação de serviços.

Considerações finais

Conforme as breves considerações desenvolvidas, é possível observar e destacar as muitas dificuldades encontradas no processo de implementação de uma política pública de grande magnitude como o Sistema Único de Saúde, mesmo assim vale salientar que esta política se configura até hoje, como uma das maiores políticas de inclusão social do Brasil, sendo, inclusive, referência para outros países.

Considerando que o processo do ciclo das políticas públicas, e mais especificamente, o da implementação é algo dinâmico, a partir de avaliações, com base em estudos e pesquisas que dê visibilidade aos seus limites e possibilidades, é possível mobilizar os atores políticos que possam interferir nas agendas governamentais, afim de que haja a sua recolocação como temática prioritária e, desta forma, trabalhar todas as demandas reprimidas, buscando alternativas que respondam de fato a este sério problema público, enquanto demanda essencial dos cidadãos brasileiros.

Referências

- ARRETCHE, M. T. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). Tendências e Perspectivas na avaliação de políticas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BAPTISTA, T. F.; RESENDE, 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. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. 509 p. (Série INTERLOCUÇÕES. Práticas, experiências e pesquisas em saúde).
- CAVALCANTI, F. A ideia de ciclo da política. 2011. Disponível em: <http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>. Acesso em: 05 de out. 2018.
- BRASIL. Sistema Único de Saúde. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Coleção para entender a gestão do SUS. Vol. 1. Disponível em: <http://www.conass.org.br/biblioteca/sistema-unico-de-saude-2/>. Acessado em: 01 out. 2018.
- DALFIOR, E. T; LIMA, R. C. D; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. In: Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, jan./mar. 2015. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-11042015000100210. Acesso em: 05/10/2018.
- HOWLETT, M.; RAMESH, A. PERL, A. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2013.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v. 12, n. 48, p. 101 -110, dez. 2013.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos de Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez, 2014.

NOGUEIRA, M. L. Implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra em um serviço terciário do SUS: uma análise a partir dos burocratas de nível de rua. Dissertação [Mestrado em Políticas Públicas]. Recife: UFPE, 2018.

SARAIWA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIWA, E.; FERRAREZI, E. Políticas Públicas: Coletâneas. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42. Disponível em: http://www.academia.edu/3605704/Introdu%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_Teoria_da_Pol%C3%ADtica_P%C3%BAblica_Portugu%C3%AAs_. Acesso em: 11/05/2018.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez.2006, p. 20-45.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Brasília: ENAP, 2014. Disponível em: <HTTP://www.enap.gov.br/documents/586010/604366/Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+Gerenciando+Processos.pdf/afcf588e-d510-41eb-bfb7-049fcda6f549>. Acesso em 24/11/2017.

VIANA, A. L. A. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, v. 30, n. 2, p. 1-43, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>. Acesso em: 04/10/2018.

VIANA, A. L. D.; DAL POZ, M. R. A Reforma do sistema de saúde no Brasil e o programa de saúde da família. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v15s0/v15s0a11.pdf>. Acesso em: 05/10/2018.