



OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE

THE CHALLENGES OF PUBLIC HEALTH MANAGEMENT

Gabriela Tadeu Franco¹, Julien Santos Pereira²

Submetido em: 20/07/2021

e28603

Aprovado em: 30/08/2021

<https://doi.org/10.47820/recima21.v2i8.603>

RESUMO

A gestão pública em saúde é um tema de grande relevância para a sociedade, pois interfere diretamente em um setor considerado como necessidade básica para a população. Os desafios em relação à gestão pública em saúde no Brasil são imensos e representam um campo de constantes embates na administração em todas as esferas de governo. O objetivo deste estudo foi discutir sobre a gestão pública em saúde no Brasil e as fontes de pesquisa para este estudo foram o Google Acadêmico e base de dados da Scielo, priorizando publicações recentes, majoritariamente dos últimos dez anos. Concluiu-se que a gestão em saúde é perpassada por diversos fatores históricos, políticos, sociais e econômicos, sendo de extrema importância a participação popular principalmente no sentido de garantir um direito adquirido através de lutas firmadas ao longo das décadas.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão pública. SUS. Saúde. Direito. Políticas Públicas. Planejamento Estratégico. Auditoria Pública.

ABSTRACT

Public health management is a topic of great relevance to society as it directly interferes in a sector considered as a basic need for the population. The challenges in relation to public health management in Brazil are immense and represent a field of constant conflicts in administration in all spheres of government. The aim of this study was to discuss public health management in Brazil and the research sources for this study were Google Scholar and Scielo database, prioritizing recent publications, mostly from the last ten years. It was concluded that health management is permeated by several historical, political, social and economic factors, and popular participation is extremely important, especially in order to guarantee a right acquired through struggles established over the decades.

KEYWORDS: *Public Management. SUS. Health. Law. Public Policy. Strategic Planning. Public Audit.*

INTRODUÇÃO

A Lei 8080/90, responsável pela instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), foi um marco na garantia de acesso à saúde de forma universal. A partir daí, a saúde se torna um direito conquistado e é dever do Estado prover o acesso à população com equidade, integralidade e universalidade. Quanto à gestão, segundo as diretrizes estabelecidas, fica a cargo da União através do Ministério da Saúde, dos Estados e Municípios pelas Secretarias de Saúde.

Os desafios em relação à gestão pública em saúde no Brasil são imensos e representam um campo de constantes embates na administração em todas as esferas de governo. As dimensões

¹ Concursada da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense e Técnica em Administração de Empresas.

² Graduação (Administração Pública) - Universidade Federal Fluminense: Volta Redonda, Rio de Janeiro, BR



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julien Santos Pereira

continentais do país aliado à grandes problemas sociais cada vez mais marcantes, fazem com que haja a necessidade de se repensar as dinâmicas relacionadas à organização do sistema de saúde brasileiro.

A saúde além de direito garantido é fundamental para a qualidade de vida da população. A compreensão sobre gestão do sistema de saúde pública é necessária não só por parte dos gestores, mas de toda a população. A formulação de políticas que venham atender as necessidades das comunidades está diretamente relacionada à qualidade da gestão e do acesso à informação por parte dos cidadãos quanto à sua participação nesta.

Sabe-se que é preciso, na construção mais efetiva das políticas públicas em saúde, conhecimento e participação da sociedade na organização e execução delas. Diante dessa abordagem traz-se como problemática: De que forma as políticas públicas em saúde podem ser mais efetivas se a população em geral tomar conhecimento de como elas são organizadas e executadas?

A hipótese é de que as políticas públicas em saúde no Brasil absorvem uma cadeia de intenções políticas, sociais e econômicas, sobretudo são elas que podem subsistir a sociedade em seus diversos problemas de saúde ou da promoção do bem-estar. Entretanto, uma boa gestão pública em saúde, não se faz unilateralmente, mas sim com transparência de atos e gastos. Por isso, é importante refletir e descobrir de como os cidadãos podem ser também mais efetivos nessa dinâmica de uma gestão pública em saúde de forma plural, organizada e participativa.

Fazer essa busca exige do pesquisador um comprometimento rígido a leituras de materiais que abordam o tema, para isso foi preciso definir quais concepções teóricas constituem bases para a construção desse estudo. Os caminhos de construção teórica e análise devem ser pautados em objetivos. De modo geral, o objetivo buscou compreender o que é gestão pública em saúde. De modo específico a abordagem dos objetivos trilhou perceber como é importante a participação da sociedade na construção das políticas públicas e fazer breve histórico de como a saúde fez parte das intenções de governos e, por fim, discutir de como elas podem se tornar efetivas ao bem-estar dos cidadãos.

No ensejo de justificativa da gestão pública, esse assunto se elenca de extrema importância configurando-se como um tema de prioridade. No contexto de conhecer a organização de um sistema e compreender qual a participação de cada cidadão do controle dele, é fundamental para que sejam criadas políticas públicas de qualidade e que atendam às necessidades da população, como também, para que a garantia do direito à saúde seja exercida de forma integral e com qualidade.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Baseou-se em uma revisão bibliográfica com abordagem qualitativa. Segundo Alyrio (2009) a pesquisa bibliográfica é importante por compilar os principais pontos de determinado tema,



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julien Santos Pereira

fornecendo subsídios teóricos para fundamentação e discussão de determinados assuntos. Esse tipo de pesquisa utiliza-se de publicações já reconhecidas e de importância para o assunto debatido, sejam presentes em livros, revistas, periódicos, entre outros (ALYRIO, 2009).

No que se refere à pesquisa qualitativa, Neves (1996, p. 2) afirma que as pesquisas qualitativas “buscam visualizar o contexto e, se possível, ter uma integração empática com o processo objeto de estudo que implique melhor compreensão do fenômeno”, ou seja, vem de encontro com o proposto no sentido de proporcionar o entendimento do tema de forma não estática, buscando o entendimento do assunto de forma compreensiva e dinâmica (NEVES, 1996, p.2).

Para fundamentar teoricamente esse estudo, foram realizadas buscas na biblioteca em saúde Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e Google Acadêmico, com delimitação temporal de 2010 a 2021, devido serem os anos que mais desmontaram publicações na temática de interesse do estudo em questão. Os descritores foram combinados entre si com os conectores booleanos OR e AND.

Os critérios de inclusão foram artigos, editoriais, teses, dissertações, artigos de revisão integrativa, como fenômeno de interesse considerou-se terem sido publicados nos idiomas inglês, português e espanhol e disponíveis na íntegra. Ao realizar a busca, inicialmente foram revelados cinco artigos científicos na Biblioteca SCIELO e cinco artigos no Google Acadêmico. A coleta de dados foi efetuada primeiramente com uma leitura exploratória e rápida de todo material de estudo selecionado, em seguida, uma leitura seletiva para a escolha dos artigos de maior interesse, na qual estes foram lidos integralmente, totalizando dez artigos, e por fim, uma leitura analítica destes artigos, na qual cinco foram escolhidos para fazer parte deste estudo, no tocante que atendiam.

Este estudo se justifica visto que a gestão pública é um assunto de extrema importância configurando-se como um tema de prioridade. Conhecer a estrutura organizacional do sistema e compreender a participação de cada cidadão em seu controle é fundamental para formular políticas públicas de qualidade que atendam às necessidades da população e garantam o direito à saúde.

1. GESTÃO PÚBLICA EM SAÚDE

O surgimento da administração pública no Brasil se dá com o fracasso da outorga da administração do território a particulares, através do sistema conhecido como capitânias hereditárias e a instituição do governo geral. Sob alicerce do Patrimonialismo, a organização está centrada na garantia de favorecimento aos interesses privados, pautada no tradicionalismo político e permitindo o crescimento das desigualdades sociais. Este sistema se estende até por volta de meados do século XIX, no período conhecido como República Velha (REIS e VASCONCELOS, 2019).



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julien Santos Pereira

As mudanças em relação ao setor privado foram cruciais para se repensar as organizações também no setor público. A principal busca a partir destes movimentos era pela eficácia na gestão organizativa das repartições públicas, principalmente no que se diz respeito à distribuição de serviços. Nesse sentido, a ideia de gestão está diretamente ligada a uma construção hierárquica do trabalho, baseando-se no distanciamento entre sujeito e patrimônio e criando um sistema de regras abrindo espaço para a burocracia vivenciada no momento presente (REIS e VASCONCELOS, 2019).

A gestão pública, em todas as suas esferas sempre esteve diretamente relacionada a ações e movimentos políticos, e a partir disto, os movimentos sociais fortemente pautados na humanização e luta por direitos dos anos 1970 e 1980 foram cruciais para que fossem repensadas as práticas no sentido de serem conquistadas melhorias na qualidade da saúde, movimentos estes que foram fundamentais para implementação do SUS, no início dos anos 1990 (FLÔRES, et al., 2018).

A partir da hierarquização proposta pela Lei 8080/90 que estabelece diretrizes para a regulamentação do Sistema Único de Saúde, a gestão em saúde no Brasil, fica a cargo da esfera da União, Estado e Municípios, e nesse sentido, torna-se imprescindível levar em consideração a necessidade de serem estabelecidos planejamentos voltados às realidades vivenciadas em todos os níveis de gestão (FERREIRA, et al., 2018).

Em relação ao planejamento, nas últimas décadas houve uma grande centralização, fazendo com que houvesse uma grande fragmentação das necessidades principalmente devido ao fato de que centralizar a gestão acarreta problemas relacionados às diferentes realidades encontradas em um país de dimensões continentais, sendo que cada região apresenta suas características únicas e sendo assim, demandas diferenciadas relacionadas às questões de saúde da população (FERREIRA, et al., 2018).

Nesse sentido, é necessária a construção de articulações, principalmente a nível municipal, a fim de garantir um planejamento voltado às diversas realidades encontradas nas localidades brasileiras. A fundamentação de políticas públicas em saúde de maneira descentralizada é fundamental para que o sistema, de fato, seja fundamentado com base nas demandas de cada município, tornando-se efetivo e com qualidade (FERREIRA, et al., 2018).

Para que esta realidade aconteça, a gestão deve ser voltada a permitir a participação popular, prevista inclusive na própria lei de Diretrizes do SUS. Infelizmente, o que se observa no país é um profundo desconhecimento da população sobre seus direitos, e nesse sentido, há uma profunda lacuna com relação à representação popular na constituição das políticas de saúde, ficando a gestão somente a cargo dos próprios grupos políticos, os quais passam por períodos de ascensão e queda (REIS e VASCONCELOS, 2019).



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julíen Santos Pereira

Outro fator importante que interfere diretamente na gestão pública em saúde é o fato de que ela própria é entremeada pela participação da iniciativa privada. Segundo Ravioli, Soárez e Sheffer (2018, p. 2).

Além de serviços de saúde próprios da administração direta da União, estados e municípios, o poder público delega ou transfere a titularidade ou a execução de serviços do SUS para a administração indireta, que pode ter diferentes personalidades jurídicas, entre elas as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Para o mesmo fim de prestar assistência em saúde, o gestor público pode optar pela administração privada complementar, ao firmar contratos ou convênios com organizações sociais (OS), associações civis sem fins lucrativos, fundações privadas ou empresas privadas (RAVIOLI, SOÁREZ e SHEFFER, 2018, p. 2).

Nesse sentido, o que é evidenciado é que se abre cada vez mais espaço para as privatizações no sentido de que o Estado muitas vezes busca por se eximir de suas obrigações garantidas por Lei, buscando como explicação, muitas vezes, a falta de recursos financeiros e humanos para sua própria dificuldade em gerir um sistema complexo como o de saúde além de optar pelo favorecimento de interesses financeiros de grandes empresas (RAVIOLI, SOÁREZ e SHEFFER, 2018).

Faz-se necessário mencionar novamente a grande importância da participação popular estabelecendo um controle social sobre a gestão pública em saúde a fim de promover e garantir o acesso universal aos serviços de saúde com igualdade por todo cidadão. A garantia desse direito é fundamental para que os serviços ocorram com qualidade e eficiência, de acordo com as necessidades apresentadas por cada município (REIS e VASCONCELOS, 2019).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM GESTÃO DE SAÚDE

Por definição, política pública é uma série de planos, ações e decisões adotadas pelo governo federal, estadual ou municipal que afetam todos os cidadãos, todas as classes de escolaridade, independentemente de sexo, cor, religião ou classe social. A política pública deve ter como base a participação direta ou indireta da sociedade civil, visando garantir o direito a determinados serviços, ações ou planos. No Brasil, o direito à saúde é realizado por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), que deve ser universal, integral e gratuito.

A gestão em saúde representa a organização do sistema de saúde e sua resposta às necessidades da população. Esses modelos estão consubstanciados em políticas, planos e serviços de saúde condizentes com os princípios e diretrizes que constituem o SUS. O plano de Políticas Públicas e Modelo de Gestão e Atenção à Saúde (PMA) desenvolvido pelo Vice-Presidente de Pesquisa e Coleções Biológicas tem um papel estratégico na orientação do processo de aplicação dos resultados da pesquisa a soluções de domínio público. Políticas e modelos de gestão e atenção médica buscam melhorar o desempenho do SUS e melhorar as condições de vida e saúde da



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julíen Santos Pereira

população. Para a Fiocruz, saúde é resultado das condições de moradia, alimentação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer e direito a terra, além do acesso aos serviços de saúde, conforme expresso na reforma sanitária, e em 1986, no relatório da Oitava Assembleia Nacional de Saúde, portanto, o modelo de atenção médica deve considerar essa complexidade.

O planejamento consiste em uma ação estratégica da gestão pública que tem por objetivo reorientar os programas e os projetos governamentais de forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação das políticas de saúde. (BRASIL, 2016). Nesse sentido, planejar significa definir prioridades, mobilizar recursos e trabalhar para apoiar as metas estabelecidas em conjunto, dentro de uma lógica transparente e dinâmica, com o objetivo de orientar o andamento do sistema de saúde em cada espaço. As ferramentas de planejamento têm como objetivo: apoiar gestores na implantação do SUS em seus territórios para que alcancem os resultados esperados na melhoria da saúde e dos sistemas da população, propiciar meios para a melhoria contínua da gestão participativa e das ações e serviços prestados, apoiar a participação e o controle da sociedade; auxiliar nos trabalhos internos e externos, controle e auditoria.

3. AUDITORIA PÚBLICA E O SUS

A auditoria é considerada uma ferramenta muito importante na gestão da saúde pública, mas sua implementação e descentralização ainda estão em andamento. “A auditoria é uma ferramenta que visa à melhoria da qualidade da gestão e responsabilização da política” (Coutinho BM) Por outro lado, as auditorias no SUS deixam de ter uma aparência punitiva para abrir espaço aos olhares educacionais. Em outra abordagem, as auditorias de saúde mudam gradualmente seus vínculos com questões financeiras e reduções de custos, tornando-as parte da qualidade dos serviços de saúde.

De acordo com o Manual Técnico e de Orientações Básicas de Auditoria do SUS, do MS “A auditoria consiste no exame sistemático e independente dos fatos pela observação, medição, ensaio ou outras técnicas apropriadas de uma atividade, elemento ou sistema para verificar a adequação aos requisitos preconizados pelas leis e normas vigentes e determinar se as ações e seus resultados estão de acordo com as disposições planejadas. A auditoria, por meio da análise e verificação operativa, possibilita avaliar a qualidade dos processos, sistemas e serviços e a necessidade de melhoria ou de ação preventivo-corretiva e saneadora. Tem como objetivo propiciar ao gestor do SUS informações necessárias ao exercício de um controle efetivo e contribuir para o planejamento e aperfeiçoamento das ações de saúde.”.

CONCLUSÃO



RECIMA21 - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINAR ISSN 2675-6218

OS DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA NA SAÚDE
Gabriela Tadeu Franco, Julien Santos Pereira

A gestão pública em saúde no Brasil ainda é uma questão complexa, perpassada por diversos fatores como políticos, históricos e sociais. As discussões acerca deste tema ainda são insuficientes e refletem uma realidade na qual se busca principalmente, por parte do Estado, eximir-se de suas responsabilidades a partir de desculpas como falta de financiamento.

A precariedade relacionada aos serviços de saúde no Brasil está diretamente atrelada ao sucateamento das políticas públicas no país. Há um prevalectimento a interesses privados de grandes empresas reforçando a ideia de privatização do sistema afirmando essa necessidade frente à qualidade dos serviços que é oferecido pelo sistema público, enfatizando que um sistema privado teria capacidade de oferecer mais qualidade para a população.

O SUS é um direito adquirido e resultado de anos de lutas. Percebe-se cada vez mais a alienação da própria sociedade em relação à importância deste sistema. A saúde não é um serviço pontual, diz respeito à qualidade de vida, ao saneamento, a tratamentos médicos, e diversas esferas que o cidadão brasileiro desconhece.

O funcionamento desse sistema de maneira eficaz depende diretamente da gestão, e nesse sentido, o cidadão deve estar presente nesta, levando ao SUS a necessidade e discutindo seus direitos e deveres. A tímida participação popular é resultado da desinformação e sendo assim, é necessária a realização de cada vez mais estudos sobre este tema a fim de promover um conhecimento sobre o papel de cada esfera na gestão do sistema de saúde e também, sobre o poder do cidadão que conhece seus direitos e luta para que estes não sejam perdidos em detrimento a interesses de um sistema que favorece uma minoria detentora de poder econômico.

O processo de planejamento é muito mais importante do que seu produto final (plano), porque envolve a motivação dos atores para enfrentar os problemas e reconhecer oportunidades para grandes mudanças no ambiente organizacional. A auditoria não está apenas relacionada a custos, a mesma pode ser utilizada para gerir a qualidade e as melhorias dos processos dos trabalhos em saúde.

A contribuição deste artigo é muito valiosa e pode subsidiar a natureza prospectiva de Políticas públicas e fazer uso de recursos do SUS para manter posição de liderança de adição contínua para obter novos e melhores fármacos imunobiológicos para a população.



REFERÊNCIAS

ALYRIO, R. D. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.080/90, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de planejamento no SUS**. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e gestão Participativa. Sistema Nacional de auditoria. Sistema Nacional de auditoria no SUS. **Auditoria do SUS: orientações básicas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

COUTINHO, B. M. **Auditoria do Sistema Único de Saúde: um estudo de caso do Componente Estadual de Auditoria de Pernambuco (CEA/SUS/PE) 2010-2013**. 2014. 30f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Residência Multiprofissional em Saúde Coletiva) - Instituto Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2014. em: <https://scholar.google.com.br/scholarhl=ptBR&>.

FERREIRA, J.; CELUPPI, I. C.; BESEGGIO, L.; GEREMIA, D. S.; MADUREIRA, V. S. F.; SOUZA, J. B. de. Planejamento regional dos serviços de saúde: o que dizem os gestores? **Saúde Soc.** São Paulo, v. 27, n. 1, p. 69-79, 2018.

FLÔRES, G. M. S.; WEIGELT, L. D.; REZENDE, M. S. de; TELLES, R.; KRUG, S. B. F. Gestão pública no SUS: considerações acerca do PMAQ-AB. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 116, p. 237-247, jan-mar, 2018.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

RAVIOLI, A. F.; SOÁREZ, P. C. de; SHEFFER, M. C. Modalidades de gestão de serviços no Sistema Único de Saúde: revisão narrativa da produção científica da Saúde Coletiva no Brasil (2005-2016). **Cad. Saúde Pública**, 2018.

REIS, D. C. VASCONCELOS, F. R. S. Controle Social do Sistema Único de Saúde Brasileiro: Desafios e Potencialidades da Gestão Pública. **Rev. Mult. Psic.**, v. 13, n. 45, p. 807-817, 2019.