

ESPECIFICIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NÍVEL MUNICIPAL: AS ESTRATÉGIAS DE SAÚDE DA FAMÍLIA, NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA/RS

Maique Berlote Martins¹

A atenção básica é uma reorientação no modelo assistencial de saúde brasileiro em conformidade com os preceitos do SUS. É definida na Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) como um atendimento voltado aos princípios da universalidade, do vínculo, da continuidade do cuidado, da integralidade da atenção, da humanização, da equidade e da participação social. O principal programa dessa política é a Estratégia de Saúde da Família (ESF). Visando o cumprimento desse modelo de assistência à saúde, o município de Santa Maria-RS promulgou a Lei nº 4.721/03 que previa a criação de 44 ESFs, ainda em 2003. Porém em 2015, a cidade contava somente com 16 equipes de ESFs, o que representa 22% da cobertura mínima. Nesse cenário, o objetivo do estudo, ainda em desenvolvimento, é analisar a legislação federal e documentos municipais como o plano municipal de saúde, a fim de verificar aspectos da legislação e da PNAB ainda sem implementação no município. O enfoque da pesquisa é qualitativo a partir da análise documental, através de documentos que orientam a formação da rede de atenção básica e de legislação. Os dados analisados apontam precariedade na implementação dessa política, descaso do governo em cumprir a legislação e, em razão disso, manifestação do Ministério Público com uma ação cível ajuizada contra o município de Santa Maria.

A fase de implementação de políticas públicas é, talvez, a etapa mais complexa do *policy cycle*, pois depende da ação de outras esferas governamentais. Desde a criação do Sistema Único de Saúde, a descentralização é um dos principais esforços na formulação de políticas públicas neste âmbito, algo que já vinha sendo reivindicado durante o Movimento Popular de Saúde, na década de 80, com o intuito de agilizar a implementação dos serviços públicos e o atendimento de usuários em seus municípios.

¹ Autor, graduado em Administração, Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM

Porém, a burocratização, o repasse de recursos federais, a dependência de planejamentos estaduais e/ou regionais na formulação das políticas públicas, fazem com que sua implementação a nível municipal sofra alguns impasses que acabam prolongando e dificultando a efetivação das políticas. Apesar de existirem poucos estudos científicos focalizados neste tipo de política, pode-se perceber alguns problemas peculiares no processo político municipal, no que tange a configuração de arranjos institucionais e, também, considerando-se a autonomia dos municípios em questões financeiras, administrativas e políticas.

Em relação a autonomia municipal, Arretche (2006) explica que na distribuição intergovernamental de funções, compete a União o papel de gerir o financiamento das políticas nacionais de saúde, desta forma, o Ministério da Saúde tem autoridade para decidir a agenda deste setor. Os governos estaduais acabam ficando fortemente dependentes dos repasses do governo federal para realizar ações no âmbito da saúde.

A destinação do orçamento é feita pelo Ministério da Saúde com base nas demandas estaduais, que por sua vez é levantada através do planejamento realizado pelas Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS). No caso em estudo, o município de Santa Maria, pertence à 4ª CRS. Este “fluxo” de recursos financeiros e de informações que geram as demandas por políticas de saúde em nosso país, partindo de municípios, somando-se às regiões de saúde, estados, até chegar no âmbito federal, fazem com que a implementação das políticas públicas estejam ligadas a interação de diversas instituições.

Neste sentido, Lima e D’Ascenzi (2013) explicam que os principais problemas da implementação originam-se, em sua maior parte da interação da política com as organizações executoras. Isto nos leva aos dois problemas como principais entraves na execução de políticas públicas: O primeiro problema apresentado pelo autor, tem a ver com a questão administrativa-organizacional, que seriam os fatores burocráticos relacionados a interação entre as instituições públicas e sua resolução depende da especificação de objetivos e do controle de subordinados. O segundo problema está relacionado com os conflitos de interesses que retardam a cooperação dos agentes implementadores.

A partir desta perspectiva, o presente estudo tem como objetivo analisar aos fatores que interferem a efetividade da implementação da rede de atenção básica a saúde no município de Santa Maria. A Atenção Básica passou por um longo processo de construção desde a criação do SUS. Criada em 2003, como programa, foi regulamentada como política apenas em 2011, através da Portaria Ministerial nº 2.488/11. Sua importância está no papel ordenador que representa para o SUS, por ser um serviço de prevenção e acolhimento inicial ao usuário. Conforme a Portaria, “a atenção básica caracteriza-se por um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a redução de danos e o levantamento de dados” (BRASIL, 2011).

No município de Santa Maria, localizado na região central do estado do Rio Grande do Sul, com uma população de cerca de 270 mil habitantes, os serviços de atenção básica a saúde apresentam algumas especificidades na sua efetivação, em relação ao que é estabelecido na Política Nacional da Atenção Básica (PNAB).

Como forma de compreender as especificidades na implementação de políticas públicas a nível municipal, o presente trabalho, ainda em desenvolvimento, busca analisar a legislação federal e documentos municipais, como o plano municipal de saúde. O Plano municipal de saúde é uma das ferramentas, de uso municipal, de planificação das questões administrativas e políticas, que serve como planejamento básico das prioridades de cada governo, através dele é possível diagnosticar questões que merecem ser discutidas e pensar as formas de investir em soluções e construções para estas questões, sua análise ajudará a identificar aspectos da política pública ainda sem implementação no município.

A metodologia adotada consiste em uma análise qualitativa, de uma pesquisa documental. Os documentos pesquisados foram: a Lei Municipal nº 4.721/2003, que regulamenta a criação das ESFs em Santa Maria e os Planos Municipais de Saúde de 2004-2006 e de 2013-2016. Os demais planos de 2006 a 2013 não foram disponibilizados pelo Município.

Segundo a visão de Becker (2007, p. 117) “a cuidadosa descrição de detalhes, não filtrada por nossas ideias e teorias, produz observações que, não se encaixando nas categorias,



exigem que criemos novas ideias e categorias que possam ser encaixadas com facilidade”, esta foi a lógica utilizada nas categorias de análise desta pesquisa. Os documentos municipais foram analisados em relação à Lei Federal nº 2.488/2011, que cria a Política Nacional de Atenção Básica, com base em duas categorias: estrutura de pessoal (profissionais que atuam nos serviços) e estrutura física, a fim de constatar os pontos em que o município contempla as especificidades presentes na Política.