
Desafios na gestão de ações e serviços de saúde

Challenges in the management of health actions and services

Abraão Victor Rosado¹, Thais Norberta Bezerra de Moura²

¹Curso de Enfermagem pela Faculdade Integral Diferencial (FACID DEVRY), Teresina-PI, Brasil; ²Programa de Pós-Graduação em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Piauí, Teresina-PI, Brasil.

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar os desafios dos gestores municipais referentes à gestão de ações e serviços de saúde. Trata-se de uma revisão integrativa da literatura realizada por meio de busca eletrônica de artigos sobre o tema nas bases de dados SciELO, periódicos capes, PubMed e Bireme. Foram incluídos nove estudos nesta revisão, compreendidos no período entre 2010 e 2018. A maioria dos estudos constatou escassez de recursos financeiros como sendo o principal desafio a ser superado pelos gestores municipais. Concluiu-se a importância do apoio estadual e federal na obtenção de recursos, assim como, pautarem uma gestão embasada pelo planejamento e organização gerencial.

Descritores: Organização e administração; Gestão em saúde; Serviços de saúde

Abstract

The objective of this article is to analyze the challenges of municipal managers regarding the management of health actions and services. This is an integrative literature review conducted through electronic search of articles on the theme in the SciELO databases, capes, PubMed and Bireme journals. Nine studies were included in this review, understood in the period between 2010 and 2018. Most studies found scarcity of financial resources as the main challenge to be overcome by municipal managers. It was concluded the importance of state and federal support in obtaining resources, as well as guiding management based on planning and managerial organization.

Descriptors: Organization and administration; Health management; Health services

Introdução

No Brasil, em 1988, a Constituição Federal dá vida ao Sistema Único de Saúde (SUS). Este feito passa a respaldar ações e serviços de saúde como políticas públicas, estabelecendo a saúde como um direito de todos e dever do Estado¹. A garantia, por parte do Estado, em tornar a saúde seu dever de oferta para todos, resulta na obrigação de cumprir ações de gestão rigorosas que inclui: o cumprimento de metas, princípios, diretrizes, e o seu financiamento².

O SUS propõe uma mudança profunda no modelo de planejar, organizar e gerir as ações e serviços de saúde. O modelo constitucional delimita moldes criteriosos das ações do Estado na oferta dos serviços aos usuários, o que torna indiscutível a existência de responsabilidades e desafios a serem superados frente às necessidades de saúde. Neste contexto, gestores buscam, junto ao SUS, desenvolver ações de promoção, proteção, recuperação e reabilitação no âmbito da saúde³.

A gestão em saúde pode ser definida como o conhecimento aplicado no manejo do complexo das organizações de saúde, envolvendo a gerência de redes, esferas públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais instituições e serviços de saúde⁴. Apesar de um conceito bem claro, ainda há poucos gestores que encaixam suas responsabilidades dentro de um modelo de gestão positiva. Essa situação é perceptível tanto na razão de como os gestores trabalham, investem, tomam decisões frente aos objetivos da gestão pública, como também, no que tange as características estruturais,

principalmente na rede hospitalar brasileira¹.

A gestão municipal tem papel relevante na consolidação do SUS, com responsabilidade de coordenar, articular, negociar, planejar, acompanhar, controlar, avaliar, e fazer auditoria⁵. Martins e Wacławovsky (2015)⁶ sugerem a escolha de gestores municipais com sensibilidade, determinação e visão clara, pragmáticos, responsáveis e inteligentes.

Destaca-se que os desafios para os gestores públicos e privados são enormes e têm responsabilidades sobre qual será o modelo de atenção à saúde no Brasil, nos próximos anos e para as futuras gerações. Renovar a gestão em saúde no país, na perspectiva de uma agenda permanente de construção de um sistema de saúde, que responda às expectativas e necessidades de saúde da população, é uma missão para os gestores¹.

Sabendo da importância que os gestores sejam qualificados para resolver os problemas que surgem durante a gestão da qual assumem, o objetivo do presente artigo é analisar, através de revisão de literatura, os desafios dos gestores municipais referentes à gestão de ações e serviços de saúde.

Revisão da literatura

Trata-se de uma revisão integrativa da literatura realizada por meio de busca de artigos sobre o tema proposto. Este método de pesquisa permite a síntese de múltiplos estudos publicados e possibilita conclusões gerais a respeito de uma área particular de estudo, subsidiando a tomada de decisão, a melhoria da prática

clínica, a síntese do conhecimento de um determinado assunto e apontando as lacunas a serem preenchidas com a realização de novos estudos⁷.

Visando analisar os desafios dos gestores municipais no gerenciamento das ações e serviços de saúde, delimitou-se a seguinte pergunta norteadora: Quais os desafios dos gestores municipais no gerenciamento das ações e serviços de saúde?

Os critérios de inclusão foram: artigos completos; redigidos no idioma português; disponíveis nos portais de pesquisa, Scientific Eletronic Library Online (SciELO), periódicos capes, US National Library of Medicine (PubMed) e Bireme; publicados no período de 2010 à 2018, dos quais abordassem a temática referente a esse presente trabalho, com os descritores: gestão; gestão em saúde; serviços de saúde.

Foram excluídas as pesquisas, que após a leitura do resumo, não apresentavam ligação com o tema, bem como artigos de revisão de literatura, estudos de caso, editoriais, cartas ao editor, resumos, opinião de especialista, dissertações e teses. A busca ativa por artigos foi realizada no período de julho a outubro de 2018.

Resultados e Discussão

Durante a busca eletrônica foram localizados 96 estudos. Desse total citado, 67 não se encaixavam nos critérios de inclusão e 20 foram identificados como repetições, sendo assim excluídos da pesquisa. Constituiu-se a amostra desse trabalho por 09 estudos, selecionados após análise de textos na íntegra, dos quais: abrangiam o tema; obedeciam aos critérios de inclusão; e que eram pertinentes aos objetivos desse estudo.

Os estudos selecionados foram dispostos ordenadamente, obedecendo posições cronológicas, seguindo uma linha de numeração crescente de E1 a E9. O Quadro 1 sintetiza os estudos incluídos nessa revisão bibliográfica, descrevendo suas características quanto ao: Autor/ano; título e objetivos.

Ao analisar os estudos selecionados, identificou-se que a amostra ficou composta por publicações, em sua maioria, dos anos de 2013 (E2 e E3) e 2015 (E5 e E6), seguidos pelos demais estudos, compostos por uma amostra cada, dos respectivos anos de publicações: 2012 (E1), 2014 (E4), 2016 (E7), 2017 (E8) e 2018 (E9).

Todos os estudos selecionados abordaram temáticas pertinentes aos atos de gestão em saúde no desenvolvimento de ações e serviços específicos, capazes de materializar desafios e estratégias no âmbito gerencial.

Desses estudos, três (E4, E6 e E9) discutiram sobre a gestão no âmbito da atenção básica, detalhe que merece importância devido à maior responsabilidade de gestão ao administrador municipal, que consequentemente resulta em maiores desafios.

Segundo Galavote et al (2016)¹⁵, a atenção básica faz parte do processo de descentralização do SUS, na perspectiva de conceder maior autonomia da gestão municipal, passiva de fiscalização por meio de programas como o PMAQ (Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica).

Apenas um estudo (E8) tratou da gestão no processo hospitalar, considerando as ações e serviços de saúde, detalhe que enriquece os dados deste presente trabalho, pois transcende a figura do gestor além das barreiras administrativas limitadas aos muros da atenção primária na figura das unidades básicas.

Todos os estudos se compuseram pela essência do SUS, possibilitando analisar o gestor dentro das suas prerrogativas legais referente aos deveres e responsabilidades de atuação. Para Santos (2018)¹⁴, a própria gestão em saúde se apresenta como um dos principais desafios do SUS, sendo um cargo administrativo que cumulativamente sofre com insistentes crises: de princípios, financeiras e estruturais.

De maneira semelhante, Cavalcanti, Neto e Sousa (2015)¹¹, concluíram que os gestores municipais vivenciam desafios, dentre outros, referentes: ao financiamento insuficiente; infraestrutura inadequada; baixa informatização dos serviços; necessidade de ampliação do acesso e inexistência de profissionais preparados.

Ressalta-se que todos os estudos utilizados neste trabalho relatam, de forma efetiva, como sendo a falta de recursos financeiros o maior desafio gerencial. Romagnolli, Carvalho e Nunes (2014)¹⁰, de maneira mais específica, ainda apontam a atenção básica como um dos setores de maior carência de recursos financeiros.

Para Andrade, Quandt e Delzivo (2012)⁵ essa realidade ainda se estende ao despreparo dos gestores, dos quais na maioria das vezes são nomeados em razão de decisões políticas, que independe da capacidade técnica dos mesmos. Sobre o assunto, Dalazen e Filippin (2013)⁹, apontam que a maioria dos gestores municipais da cidade de Santa Catarina julga que o perfil do ocupante ao cargo deveria pelo menos ser caracterizado em nível superior, ou na área da saúde ou em gestão/administração.

Vale destacar o gestor municipal trabalha com orçamentos, licitações, planejamento e organização¹². De maneira semelhante, a portaria nº 399/GM de 22 de fevereiro de 2006 estabelece as responsabilidades dos gestores, que dentre outras se configuram: a gerência de toda a rede pública de serviços de atenção básica; desenvolver processos de planejamento, regulação, programação pactuada e integrada da atenção à saúde; assumir a gestão e execução da vigilância em saúde no âmbito local; e elaborar, pactuar e implantar a política de promoção da saúde¹⁶.

Embasando a prerrogativa moral de se ter um gestor com certo nível de conhecimento, Romagnolli, Carvalho e Nunes (2014)¹⁰ confirmam em seus estudos que o desconhecimento das funções e atribuições de trabalho transporta o município para um cenário de escassez de recursos, contribuindo para sérios prejuízos no recebimento dos mesmos. Em seus estudos, o despreparo do gestor resulta no desconhecimento de que a alimentação de sistemas de informação epidemiológica local garantem recursos para o município.

No que tange a este ponto, é inadmissível não contemplar do Sistema de Informação em Saúde (SIS) integrado ao setor de epidemiologia, na perspectiva de fo-

Quadro 1. Identificação do autor, ano de publicação, título e objetivos dos artigos. Brasil, 2018

| | Autor(es)/Ano | Título | Objetivos |
|-----|--|---|--|
| E 1 | Andrade; Quandt; Delzivo (2012) ⁵ | O desafio da gestão pública em saúde na perspectiva dos gestores | Analisar a percepção dos gestores municipais da região do meio oeste catarinense sobre as dificuldades do ato de gestão pública municipal em saúde. |
| E 2 | Dubow; Bastos (2013) ⁸ | Redes de atenção à saúde: um desafio para a gestão do SUS | Fornecer subsídios para que as práticas de atenção e gestão em saúde sejam refletidas, apontando estratégias que impliquem em rompimento de paradigmas por meio de uma reorientação nos modelos de atenção vigentes. |
| E 3 | Dalazen; Filippim (2013) ⁹ | Gestão da saúde pública: os desafios dos gestores municipais de saúde do meio oeste de Santa Catarina | Descrever e analisar a percepção dos membros da Comissão Intergestores Regionais do Meio Oeste de Santa Catarina acerca de quais competências consideram necessárias a um gestor municipal de saúde. |
| E 4 | Romagnolli; Carvalho; Nunes (2014) ¹⁰ | Gestão de unidade básica de saúde em municípios de pequeno porte: instrumentos utilizados, facilidades e dificuldades relacionadas. | Analisar o cotidiano do trabalho de gerentes, as facilidades e dificuldades deste processo, e o uso de instrumentos e estratégias para o gerenciamento de UBS (Unidade Básica de Saúde). |
| E 5 | Martins; Wacławsky (2015) ⁶ | Problemas e desafios enfrentados pelos gestores públicos no processo de gestão em saúde | Verificar quais os principais problemas e desafios que os gestores enfrentam no processo de gestão em saúde. |
| E 6 | Cavalcanti; Neto; Sousa (2015) ¹¹ | Quais são os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão dos gestores municipais? | Analisar os principais desafios da AB na perspectiva dos gestores municipais de saúde. |
| E 7 | Silva (2016) ¹² | Gestão da saúde pública: impasses, perspectivas e desafios no Sistema único de saúde no município de Porto Alegre – RS | Analisar a gestão da saúde pública no Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Porto Alegre – Rio Grande do Sul. |
| E 8 | Paula; Arndt (2017) ¹³ | Integralidade: o desafio do gestor hospitalar | Identificar a integralidade em saúde dentro dos canais de comprometimento das ações complementares e articuladas pelo gestor. |
| E 9 | Santos (2018) ¹⁴ | O papel do enfermeiro gestor na atenção primária de saúde | Identificar o papel do enfermeiro gestor na atenção primária à saúde. |

Fonte: Autores, 2018. Legenda: E – Estudo

mentar a manutenção da saúde, uma vez que o mesmo é uma estratégia administrativa crucial para o processo de construção do futuro¹³.

Observou-se, ao analisar os estudos, que o mau financiamento do SUS gera todos os demais problemas e, conseqüentemente, na origem dos desafios impostos aos gestores municipais. Ratificando essa realidade, foi constatado no estudo de Dalazen e Filippim (2013)⁹ que há uma discrepância entre demanda e recursos adquiridos, fato que origina imensas filas de espera e faltas de profissionais.

Em meio aos achados, somam-se ao rol de desafios dos gestores, a dificuldade de manter vivo o texto constitucional em seu Art. 196, que dispõe “A saúde é um direito de todos e um dever do Estado [...]”, da qual universaliza a saúde, assim como o cumprimento das Leis 8.080 de 19 de setembro de 1990 e 8.142 de 28 de dezembro de 1990, nos incisos que dizem respeito aos princípios do SUS⁶.

O cenário de descumprimento dos princípios do SUS deve-se ao partidismo político que ainda hoje é pregado pela mercantilização da saúde^{9,10}, tornando-se mais presente em ano eleitoral, resultando em ingerência política para os atendimentos, agendamento de exames e atenção especializada¹⁴.

Na tentativa de se fazer cumprir os princípios do SUS, este ainda dispõe da participação complementar da iniciativa privada, que se faz no cumprimento do Art. 8 da Lei 8.080/90, porém, contrariamente à expectativa de complementar as ações e serviços de saúde, ocorrem atitudes políticas voltadas para o beneficiamento particular⁵.

O trabalho do gestor muitas vezes barra frente ao setor privado, que geralmente é representado por uma única categoria profissional, denominando essa situação como corporativismo da categoria médica, na qual um pequeno grupo de profissionais monopoliza as ações de saúde e impedem que outros médicos participem, restringindo a manutenção da saúde⁵.

Outro desafio que incide nas funções do gestor municipal é garantir a eficácia do atendimento de saúde com poucos profissionais à disposição frente à demanda dos serviços. Esta realidade é percebida em estudos que, em sumo, relatam haver falta de profissionais, principalmente médicos, e quando surge uma campanha, a mobilização feita para esta desfalca setores, resultando em descumprimento de metas^{6,8,10,12}.

Conclusão

A partir desse estudo, observou-se que ao gestor municipal de saúde, é garantido, genericamente, as funções de planejamento e organização, que se materializam por suas várias atribuições específicas culminadas primordialmente na manutenção da saúde.

Observou-se também a importância do conhecimento do gestor para que possa garantir recursos provenientes das esferas estadual e federal, pois identificou-se que o grande empecilho para que se obtenha uma gestão eficaz é justamente a falta de recursos, do qual irá incidir na quebra de um ciclo constitucional da garantia de princípios e, conseqüentemente, da prevenção, promoção e recuperação da saúde.

O presente estudo, também trouxe à tona o quanto os fatores políticos partidários ainda interferem na gestão de saúde, a ponto de se tornarem meios para garantia de votos, dos quais impossibilitam o planejamento de saúde e enfraquecem indicadores de metas, impedindo a progressão.

Constatou-se que os meios legais para suprir a falta de estrutura e profissionais, muitas vezes não funcionam da forma que deveriam, e que esses meios precisam idealizar um novo modelo de gestão, visto que, para se fazer cumprir os princípios e diretrizes do SUS, é essencial o apoio da iniciativa privada e da participação popular.

Referências

1. Lorenzetti J, Lanzoni GMM, Assuiti LFC, Pires DEP, Ramos FRS. Gestão em saúde no Brasil: diálogo com gestores públicos e privados. *Texto Contexto Enferm*. 2014;23(2):417-25. Doi: 10.1590/0104-07072014000290013.
2. Ministério da Saúde (BR). Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.820, de 13 de agosto de 2009. Regulamenta a Política Nacional de Humanização da Atenção e da Gestão do SUS, e Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS, no que dispõe sobre direitos e deveres dos usuários da saúde. *Diário oficial da União*, 13 ago. 2009.

3. Almeida NDA. A saúde no Brasil, impasses e desafios enfrentados pelo o Sistema Único de Saúde – SUS. *Rev Psicol Saúde*. 2013;5(1):1-9.
4. Cecílio LCO. A morte de Iream Ilitch, de Leon Tolstói: elementos para se pensar as múltiplas dimensões da gestão do cuidado. *Interface Comum Saúde Educ*. 2009;13(Supl1):545-55.
5. Andrade LMB, Quandt FL, Delzivo CR. Os desafios da gestão pública em saúde na perspectiva dos gestores. *Saúde Transform Soc*. 2012;3(2):20-4.
6. Martins C, Wacławovsky A. Problemas e desafios enfrentados pelos gestores públicos no processo de gestão em saúde. *Rev Gestão Sistemas Saúde*. 2015;4(1):100-9. Doi: 10.5585/rgss.v4i1.157.
7. Mendes KDS, Silveira RCCP, Galvão CM. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. *Texto Contexto Enferm*. 2008;17(4):758-64.
8. Dubow C, Cogo S. Redes de atenção à saúde: um desafio para a gestão do SUS. *Rev. Eletr. Gestão Saúde*. 2013;4(3):908-21. Doi: 10.18673/gs.
9. Dalazen T, Filippin ES. Gestão da saúde pública: os desafios dos gestores municipais de saúde do meio oeste de Santa Catarina. *Rev. Mestrado Profissionais*. 2013;2(2):37-63.
10. Bazzo-Romagnoli AP, Gimenez-Carvalho B, Fátima E, Almeida Nunes P. Gestão de unidade básica de saúde em municípios de pequeno porte: instrumentos utilizados, facilidades e dificuldades relacionadas. *Rev Gerenc Polit Salud*. 2014;13(27):168-80. Doi: 10.11144/javeriana.rgyps13-27-gubs.
11. Cavalcanti P, Oliveira Neto AV, Sousa MFS. Quais são os desafios para a qualificação da atenção básica na visão dos gestores municipais. *Saúde Debate*. 2015;39(105):323-36. Doi: 1590/0103-110420151050002323.
12. Silva GV. Gestão da saúde pública: impasses, perspectivas e desafios no Sistema Único de Saúde no município de Porto Alegre – RS. *Rev. Saúde Coletiva*. 2016;15(4).
13. Paula GN, Arndt ABM. Integralidade: o desafio do gestor hospitalar. *Convibra*. 2017;23(8).
14. Santos BA. O papel do enfermeiro gestor na atenção primária de saúde. *Rev Saúde Foco*. 2018;10(3):367-71.
15. Galavote HG, Zandonade E, Garcia ACP, Freitas PSS, Seidl H, Contarato PC, et al. O trabalho do enfermeiro na atenção primária a saúde. *Esc Anna Nery*. 2016;20(1):90-8.
16. Ministério da Saúde (BR). Gabinete do Ministro. Portaria nº 399 de 22 de fevereiro de 2006. Divulga o pacto pela saúde, consolidação do SUS e aprova as diretrizes operacionais do pacto. *Diário oficial da União*, 22 fev. 2006.

Endereço para correspondência:

Thaís Norberta Bezerra de Moura
Rua Rio Grande do Sul, 130 – Bairro Ilhotas
Teresina-PI, CEP 64001-550
Brasil

E-mail: thaisinha_moura@hotmail.com

Recebido em 12 de janeiro de 2022.
Aceito em 20 de maio de 2022.