

Desenvolvimento do Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS): proposta de contribuição para os gestores do SUS

MARCELE CARNEIRO PAIM

Graduada em Comunicação Social, Mestre em Saúde Coletiva, Doutoranda em Saúde Pública e Diretora da Escola de Saúde Pública da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia

JAIRNILSON SILVA PAIM

Professor Titular em Política de Saúde do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC/UFBA), Doutor em Saúde Pública e Coordenador do Observatório de Análise Política em Saúde

Introdução

O termo “observatório” geralmente associa-se à ideia dos observatórios astronômicos que permitem olhar as estrelas e o universo. Trata-se de uma metáfora acionada pela ciência e tecnologia que pode indicar formas de observar, pesquisar e difundir informações e conhecimentos.

Observando-se as novas formas de uso da informação a partir das transformações tecnológicas causadas pelo advento das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), é possível notar a formação de redes interligadas em todas as áreas de conhecimento. Nas últimas décadas, grupos de pesquisa sociais, redes de pesquisadores e instituições que visam acompanhar e colaborar com a gestão de recursos públicos vêm tornando mais comum a utilização desses dispositivos de observação, denominados observatórios, em diversos países, inclusive o Brasil.

Os observatórios aparecem na Europa durante a década de 70 do século XX como parte do processo de construção da União Europeia. Em 1974, a França dá início à proposta de criação de observatórios de saúde que articulavam os campos da saúde e da assistência social, fornecendo informações sobre a política regional de saúde, com ênfase na disponibilização de dados e informações que contribuíssem para a formulação de políticas públicas, contemplando a análise, a crítica, a síntese de dados e a intervenção.¹

O primeiro observatório voltado para a saúde pública foi criado na Inglaterra, na cidade de Liverpool, em 1996. Como os observatórios franceses, sua missão concentra-se no desenvolvimento de políticas de saúde por meio de informações relevantes para aqueles que fazem ou influenciam essas políticas.² Ainda na Inglaterra, em 1999, foi criada a rede nacional de observatórios de saúde pública, que reforçava a utilização da informação da saúde em nível local, juntamente com as universidades, por meio de troca de experiências e disseminação de métodos e resultados. A partir do ano 2000, verifica-se significativo desenvolvimento da proposta de observatórios como instâncias auxiliares do National Health Service (NHS). Posteriormente, os observatórios foram inseridos na agência governamental de saúde pública.³

Mais recentemente, novo observatório de saúde pública foi proposto nos Estados Unidos, sob a orientação acadêmica do Departamento de Epidemiologia e do Instituto de Saúde Urbana da Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health (BSPH) em Baltimore, articulando a formação profissional em saúde pública ao seu desenvolvimento. Trata-se de uma plataforma para o ensino e a pesquisa que oferece infraestrutura física e metodológica para alunos, docentes e parceiros.⁴

No Brasil, entre alguns exemplos, pode-se citar a Rede ObservaRH constituída desde

1. HEMMINGS, J.; WILKINSON, J. What's a public health observatory? *Epidemiol Community Health*, vol. 57, p. 324-326, 2003.

SALDANHA, R. F.; BASTOS, R. R.; BUSTAMANTE-TEIXEIRA, M. T.; LEITE, I. C. G.; CAMPOS, E. M. S. Proposta de um observatório epidemiológico do Sistema Único de Saúde. *Cad. Saúde Pública*, vol. 33, n. 1, p. e00113216, 2017.

2. BARBOSA, P. *Política social e observatórios sociais de saúde: que relação?* Relatório de estágio do Observatório Português do sistema de saúde, 2005. Disponível em: <http://www.observaport.org/sites/observaport.org/files/PatBarbosa_PoliticaisSociais.pdf>. Acesso em: 2 set. 2014.

3. WILKINSON, J. Public health observatories in England: recent transformations and continuing the legacy. *Cad Saúde Pública*, vol. 31, sup. 1, p. S269-76, 2015.

4. CASTILLO-SALGADO C. Developing an academia-based public health observatory: the new global public health observatory with emphasis on urban health at Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health. *Cad Saúde Pública*, vol. 31, sup. 1, p. S286-93, 2015.

1999, posteriormente vinculada à então Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde do Ministério da Saúde,⁵ bem como o Observatório de Saúde Urbana de Belo Horizonte (OSUBH), organizado desde 2002 e inserido em um ambiente acadêmico, com objetivos ligados à pesquisa e ao planejamento de saúde no sentido de gerar informações para governos e população.⁶

Nessa perspectiva, o uso crescente dos observatórios de saúde reflete a relevância que a sociedade vem dando à problemática das desigualdades em saúde, ao uso de informações e à importância da elaboração de políticas baseadas em evidências.⁷

Em 2013, a partir de entendimentos entre a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério da Saúde, foi publicado um Edital para a constituição de uma rede de pesquisas em Políticas de Saúde.⁸

O Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS)⁹ resultou da proposta apresentada por docentes e pesquisadores do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia (ISC-UFBA), juntamente com parceiros de outros centros de pesquisa, ensino e cooperação técnica do país e submetida ao referido Edital. Compunha o Projeto Análise de Políticas de Saúde no Brasil (2013-2017), que apre-

sentava um conjunto de metas, entre as quais podem ser destacadas: a) organização de um Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS) a ser alimentado por diversas fontes de dados e informações, bem como pelos resultados dos distintos subprojetos de pesquisa; b) implantação de um Centro de Documentação Virtual (CDV), conectado ao Observatório, para que cada pesquisador possa localizar os documentos necessários para sua pesquisa, a ser disponibilizado, progressivamente, para consulta pública de universidades, gestores, centros de pesquisa e conselheiros de saúde; c) produção de teses, dissertações, livros e publicação de artigos em periódicos indexados derivados dos subprojetos.

Desse modo, o objetivo do presente artigo é analisar o desenvolvimento do Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS), discutindo possíveis contribuições para a formulação e a avaliação de políticas públicas, especialmente para os gestores do SUS.

A proposta do Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS)

O Observatório de Análise Política em Saúde (OAPS) foi concebido como um espaço em que se pudesse analisar uma série de políticas, realizando o acompanhamento das tendências. Seria, assim, um âmbito de reflexão crítica para a análise de políticas e de

5. Portaria n. 1 de 11 de março de 2004.

6. DIAS, M. A. S.; FRICHE, A. A. L.; OLIVEIRA, V. B.; CAIAF, W. T. The Belo Horizonte Observatory for Urban Health: its history and current challenges. *Cad. Saúde Pública*, vol. 31, sup, p. S277-S285, 2015.

7. SANTOS NETO, P. M. dos. *Análise da política de recursos humanos em saúde: o caso da rede observatório de recursos humanos em saúde do Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2012.

8. Chamada MCTI/CNPq/CT-Saúde/MS/SCTIE/Decit n. 41/2013 – Rede Nacional de Pesquisas sobre política de saúde: conhecimento para efetivação do direito universal à saúde, com a proposição de apoiar observatórios para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Ver: TEIXEIRA, C. F.; PAIM, J. S. Editorial – Análise Política em Saúde: contribuições do OAPS. *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22, n. 6, p. 1744-1745, 2017.

9. <http://observatoriodeanalisepoliticaemsaude.org>

comunicação entre diferentes atores sociais. Representava ferramenta importante para acompanhar a implantação das políticas de saúde com evidências relativas à sua cobertura, acessibilidade, resultados e respectivos indicadores. Nessa perspectiva, confere utilidade para gestores do SUS, pesquisadores, profissionais de saúde estudantes, tendo em conta a produção de informação qualificada.

Depois de aprovado, o Projeto estruturou-se em 11 eixos de pesquisa no ano de 2014, sendo desencadeado o processo de elaboração do OAPS e do CDV. Mediante esses dois dispositivos, buscava-se socializar o conhecimento produzido pela rede de pesquisadores em Políticas de Saúde e estimular a realização de análises políticas em saúde, a partir do monitoramento de fatos nas distintas conjunturas. Após a realização do pré-lançamento do OAPS em Salvador, houve sua inauguração oficial durante o 11º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva em Goiânia, em julho de 2015.

Entre as instituições parceiras dessa rede de pesquisas e integrantes do Observatório podem ser destacadas as seguintes: Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (CPqAM/Fiocruz); Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz); Escola de Saúde Pública/Secretaria de Saúde do Estado da Bahia; Escola Superior de Ciências da Saúde (ESCS/DF); Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Instituto de Medicina Social/Universidade Estadual do Rio de Janeiro; Instituto de Saúde/Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (IS/SES-SP); Instituto de Saúde Coletiva/Universidade Federal da Bahia; Núcleo Integrado de Saúde Coletiva – Universidade de Pernambuco; Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Universidade Estadual do Ceará (UECE); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Minas Gerais/Faculdade de Ciências Econômicas; Universidade

Federal do Espírito Santo; Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Assim, o OAPS pode ser definido como um espaço de reflexão e de análise crítica das políticas de saúde por meio da articulação de uma rede de pesquisadores da área de Política, Planejamento, Gestão e Avaliação em Saúde (PPGS) de diversos centros de pesquisa, ensino e cooperação técnica. Está pautado por um conjunto de princípios, a saber: a) comprometimento com a defesa da saúde como direito das pessoas e da cidadania na relação dos indivíduos com o Estado; b) compromisso com a construção e o fortalecimento de sistemas universais de saúde de natureza pública baseados nos princípios da solidariedade, equidade, universalidade e integralidade da atenção à saúde; c) produção de um pensamento crítico sobre a realidade, alicerçado em bases científicas e eticamente responsáveis; e d) autonomia de pensamento em relação a interesses de grupos ou instituições.

A partir desses princípios, o OAPS apresenta os seguintes objetivos:

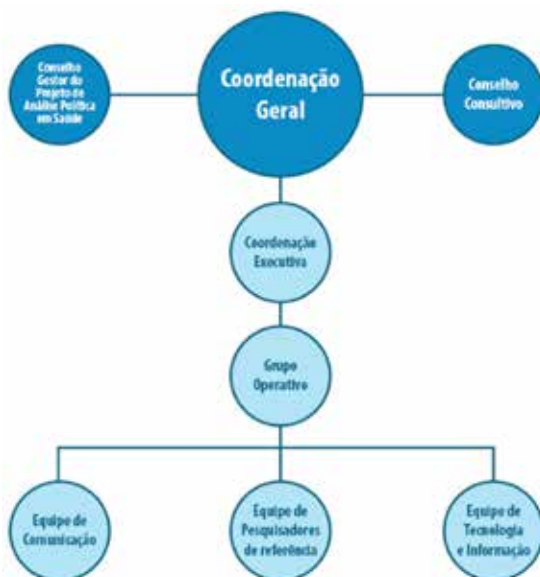
- Realizar o acompanhamento de políticas de saúde selecionadas.
- Promover o debate fundamentado sobre decisões no âmbito de políticas de saúde específicas.
- Sistematizar a produção de conhecimento científico sobre questões de relevância no âmbito de políticas de saúde.
- Contribuir com a democratização da informação e a veiculação de pontos de vista plurais no âmbito das políticas de saúde.
- Favorecer a inclusão social por meio da criação de espaços de expressão de movimentos sociais em saúde.
- Servir de instrumento pedagógico e estímulo à capacidade crítico-reflexiva de alunos na análise de políticas de saúde.

Seu público-alvo é constituído por acadêmicos, pesquisadores, gestores, trabalhadores de saúde, estudantes, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. E a sua estrutura de governança dispõe de coordenação-geral, de coordenação executiva e de grupo operativo integrando equipes de pesquisadores de referência, de comunicação e de tecnologia e informação (Figura 1). Ainda integram essa estrutura o Conselho Consultivo, formado por pesquisadores dos centros de ensino e pesquisa que compõem a rede, e o Conselho Gestor do Projeto, composto pela coordenação geral, pela coordenação executiva do OAPS, pela coordenação do CDV e por coordenadores de eixos de pesquisa.

A implantação e o desenvolvimento do OAPS

O OAPS encontra-se implantado desde agosto de 2015, e as equipes responsáveis pela sua condução têm produzido e difundido conhecimentos e informações relevantes para gestores, estudantes e profissionais da saúde, além de entidades e movimentos sociais.

Figura 1 – Estrutura de Governança



Esquemáticamente, o OAPS apresenta, na sua estrutura, três camadas. A primeira, responsável pela produção de conhecimentos científicos, está composta, atualmente, por 12 eixos de pesquisa (Quadro 1). Nessa camada, menos visível para o público externo, produzem-se estudos e investigações, divulgados sob a forma de artigos e revistas, capítulos, livros, dissertações e teses. Ela pode ser comparada ao alicerce do “edifício” do Observatório, mais profunda, e segue o ritmo próprio da academia.

A camada intermediária, de livre acesso do visitante do site, inclui as linhas do tempo de cada política pesquisada no respectivo eixo e a matriz de acompanhamento, com base em quatro vetores: implantação, financiamento, participação social e resultados. O OAPS já disponibiliza as atualizações desse monitoramento de políticas para os anos de 2014, 2015 e 2016. Essas matrizes de acompanhamento são elaboradas, anualmente, pelas equipes dos eixos de pesquisa, considerando os fatos políticos produzidos na conjuntura, assim como os indicadores de saúde e a literatura científica pertinente.

Já a terceira camada é a mais visível, na qual os *banners* rotativos do *site* chamam a atenção do visitante para notícias, eventos, entrevista do mês, boletins bimensais, assim como debates e pensamentos. Ela expressa o trabalho jornalístico e das equipes de comunicação e de tecnologia e informação em tempo mais ágil e dá o tom do OAPS, produzindo e divulgando notícias e análises referentes às políticas de saúde em curso na conjuntura.

Nos dois primeiros anos de desenvolvimento do OAPS foram implementadas as ações e atividades programadas e, também, muitas outras não previstas originalmente, mas que a dinâmica do processo e o entusiasmo das equipes favoreceram a sua concretização. É o caso, por exemplo, da presença de jornalistas do Projeto em eventos como a 15^a

Quadro 1 – Eixos de Pesquisa do Observatório de Análise Política em Saúde e respectivos objetivos. Brasil, 2013-2017

Eixos de Pesquisa	Objetivos
 <p>Acompanhamento de Iniciativas do Poder Legislativo Federal em Saúde</p>	<p>Identificar e analisar a dinâmica política do debate setorial da saúde no Congresso Nacional, apontando as especificidades das propostas, atores e alianças em distintos períodos de Governo Federal e das Legislaturas (2013-2017).</p>
 <p>Acompanhamento das Decisões Judiciais Relativas à Saúde</p>	<p>Analisar as ações relacionadas à assistência médica suplementar julgadas nos Tribunais de Justiça dos estados do Nordeste no ano de 2013.</p>
 <p>Análise de Políticas de Saúde voltadas para a Infância</p>	<p>Analisar a emergência e transformações das políticas de saúde infantil no Brasil, identificando suas condições de possibilidade históricas, assim como a situação atual em diversos espaços sociais.</p>
 <p>Estudos e Pesquisas em Atenção Primária e Promoção da Saúde</p>	<p>Analisar o processo de formulação e implementação das políticas de APS e promoção da saúde no Brasil.</p>
 <p>Políticas de Medicamentos, Assistência Farmacêutica e Vigilância Sanitária</p>	<p>Analisar as relações do acesso a medicamentos pelos usuários da Atenção Básica com a institucionalização da Assistência Farmacêutica e analisar a(s) concepção(ções) de segurança do paciente incorporadas na formulação do Programa Nacional de Segurança do Paciente do Ministério da Saúde no Brasil.</p>
 <p>Trabalho & Educação na Saúde</p>	<p>Analisar conjunturas, papel do Estado, marcos jurídicos normativos, processos decisórios e atuação dos atores governamentais e não governamentais nos âmbitos nacional, estadual e municipal nessas políticas.</p>
 <p>Análise de Políticas de Saúde Bucal no Brasil</p>	<p>Analisar a emergência e produção social das políticas de saúde bucal no Brasil, as desigualdades na utilização dos serviços odontológicos entre agentes de diferentes posições no espaço social bem como a implementação dos CEOs em dois municípios no estado da Bahia.</p>
 <p>Modelos de Gestão Hospitalar no SUS</p>	<p>Analisar o processo de gestão dos hospitais nos diferentes modelos adotados no SUS Bahia entre 2007-2014 e a gestão do trabalho e da educação nas unidades hospitalares que adotaram modelos alternativos de gestão.</p>
 <p>Análise do Processo da Reforma Sanitária Brasileira no Período 2007 a 2016</p>	<p>Analisar o processo da Reforma Sanitária Brasileira no período 2007-2016.</p>
 <p>Mídia e Saúde</p>	<p>Compreender como os media digitais e convencionais medeiam a relação do campo da saúde e das políticas de saúde com a sociedade brasileira.</p>
 <p>Estudos e Pesquisas em Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde</p>	<p>Descrever o papel das redes de P&D no processo inovativo do setor, analisar as redes científicas brasileiras de coautoria na área e discutir o processo de inovação e a evolução do mercado de medicamentos contra o câncer.</p>
 <p>Análise Sócio-Histórica de Políticas de Saúde</p>	<p>Analisar a formulação e implementação de políticas de saúde a partir da análise das condições de possibilidade históricas para a sua emergência de forma articulada com a análise das trajetórias dos principais agentes envolvidos e dos espaços sociais assim construídos.</p>

Conferência Nacional de Saúde, o Congresso do Conasems, encontro de gestores promovidos pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, Congressos da Abrasco, seminários do Cebes, Simbravisa, entre outros.

Em 2016, a divulgação da revista especial 1º Ano de experiências¹⁰ e, em 2017, do número 12 do Boletim¹¹ lançados no mês de aniversário, ilustram as conquistas do OAPS nesses dois anos de desenvolvimento, compondo uma galeria de depoimentos de membros do Conselho Consultivo, pesquisadores, usuários, estudantes e parceiros.

Contribuição do OAPS para gestores do SUS

Para a gestora e o gestor, o Observatório oferece um conjunto de informações já sistematizadas e evidências científicas, representando ganho para as políticas públicas. Ao tempo em que produz conhecimentos e divulga informações, o OAPS pretende contribuir com a gestão, colaborando com a definição de políticas e exercitando uma prática democrática no âmbito da saúde. Nesse particular, foi produzido, recentemente, o Documentário sobre o OAPS destinado aos gestores. O vídeo conta com a participação dos coordenadores do Observatório e dos eixos de pesquisa e tem

como objetivo apresentar e sistematizar o trabalho desenvolvido pelo OAPS para os gestores, atores fundamentais no diálogo sobre as políticas de saúde e a conjuntura sanitária. Esse Documentário foi distribuído em *pen drive* durante o XXXIII Congresso do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde e encontra-se disponível no canal do OAPS no YouTube.¹²

Outro produto relevante para os gestores como formuladores e executores de políticas de saúde é o Glossário Análise Política em Saúde, contendo centenas de verbetes elaborados pelos pesquisadores do OAPS, incluindo as respectivas referências bibliográficas. Trata-se de um *e-book* produzido pela Editora da Universidade Federal da Bahia (Edufba) de acesso livre e gratuito.¹³

Até o momento já foram publicados pela parceria Edufba/Observatório, além do *e-book* divulgado no 3º Congresso de Política, Planejamento e Gestão em Saúde da Abrasco,¹⁴ três livros impressos sobre análise política em saúde e pensamento estratégico,¹⁵ políticas de saúde bucal¹⁶ e abordagens de investigações,¹⁷ enquanto mais cinco encontram-se no prelo. Vários artigos foram publicados em um número especial da revista Ciência e Saúde Coletiva da Abrasco em 2017.¹⁸

10 *Projeto Análise de Políticas de Saúde no Brasil: Edição de aniversário*. 1 ano de experiências. Observatório de Análise Política em Saúde. Centro de Documentação Análise Política em Saúde. Julho de 2016. 15p.

11 Boletim Projeto Análise de Políticas de Saúde no Brasil (2013-2017). 2 anos de experiências. Observatório de Análise Política em Saúde. Centro de Documentação Análise Política em Saúde. *Boletim OAPS/CDV*, n. 12, jul./ago. 2017.

12 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wS7iN8xoPAw>>.

13 Disponível em: <<http://analisepoliticaemsaude.org/oaps/documento/noticias/1470062804579f60d46e55d.pdf>>.

14 TEIXEIRA, C. F.; SILVEIRA, P. (Org.). Glossário de análise política em Saúde. Salvador: Edufba, 2016.

15 FEDERICO, L. Análise política em saúde: a contribuição do pensamento estratégico. Salvador: Edufba, 2015.

16 CHAVES, S. C. L. (Org.). Política de saúde bucal no Brasil: teoria e prática. Salvador: Edufba, 2016.

17 TEIXEIRA, C. F. (Org.). Observatório de Análise Política em Saúde: abordagens, objetos e investigações. Salvador: Edufba, 2016.

18 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1413-812320170026&lng=pt&nrm=iso>.

Além disso, diversas dissertações e teses defendidas nos últimos anos sobre política, planejamento, gestão e avaliação em saúde, contaram com o apoio da Rede de Pesquisa do Projeto e encontram-se disponíveis no Repositório Institucional da UFBA. Um número temático da Revista Saúde em Debate do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), com resultados dos estudos e pesquisas realizados no OAPS, será lançado ainda em 2017.

Nenhum desses produtos, porém, substitui a visita ao *site* do Observatório e aos *links* associados para melhor acompanhar e compreender o que se passa com a implementação das políticas de saúde do país e, em especial, a análise sobre os avanços e obstáculos do Sistema Único de Saúde (SUS). O Observatório também está presente em redes sociais como Facebook, estabelecendo, assim, mais um canal de comunicação com seus diversos públicos.

Nesses dois anos de existência do OAPS foi possível, entre outras ações, acompanhar a tríplice epidemia de dengue, Chikungunya e Zika, além de produzir um documento de posição, articulando os *links* de vários textos elaborados sobre o tema. Nesse dossiê foi efetuada análise muito criteriosa, com revisão da literatura e proposições bem concretas do que fazer para além do combate ao vetor. Assim, o Observatório tem sido acessado por gestores que reconhecem a sua contribuição, inclusive como a possibilidade de ter um espaço que lhe permite transcender às questões exclusivamente administrativas e burocráticas.

Comentários finais

A crescente demanda por informações no processo de elaboração e/ou monitoramento de políticas públicas das mais distintas áreas e campos de produção de conhecimento é fator que vem oportunizando, nas últimas décadas, a utilização de observatórios em muitos países, entre eles o Brasil. Como reflexo da convergência e interatividade proporcionadas pelo advento das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), pode-se destacar a importância dada ao uso de informações e evidências disponíveis para tomada de decisões.

O regimento interno do OAPS, aprovado pelo Conselho Gestor e pelo Conselho Consultivo, cujos princípios orientam suas atividades e norteiam as suas tomadas de posição possibilitam atuação que, embora não seja neutra, assenta-se no rigor teórico-metodológico e na busca de evidências com objetividade. Os valores democráticos e emancipadores, com destaque para a defesa intransigente do direito à saúde de todos como dever do Estado, merecem ser difundidos e debatidos na sociedade brasileira.

O gestor do SUS encontra no Observatório um espaço para desenvolver reflexão mais ampla para além das urgências em que tem de decidir. Para quem está o tempo todo tomando decisões, é fundamental que produza decisão informada e alimentada pelo conhecimento. O OAPS vai cumprir o seu papel junto ao gestor do SUS, quando ele analisar as políticas, identificar os avanços e os retrocessos, propondo novas questões. ■