

A Implementação de Políticas sobre Drogas nas ESFs: discricionariedade e produção de cuidado

Emanuelli Paludo¹; Claudia Tirelli¹

Resumo: Este trabalho faz parte de uma pesquisa em desenvolvimento para obtenção do título de mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). Nesta produção será apresentada uma discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas sobre drogas em Estratégias de Saúde da Família, no município de Santa Cruz do Sul – RS, a partir do conceito de discricionariedade. A discricionariedade refere-se ao poder de decisão dos agentes implementadores de nível de rua direcionado para a ação ou omissão na prestação de serviços ofertados pelo Estado, em consonância com os conhecimentos especializados dos profissionais, as suas visões de mundo, as suas experiências pessoais, as suas posições e relações sociais, os incentivos e os constrangimentos inerentes ao campo de práticas. Como resultados da análise dos dados, observa-se que os agentes implementadores de nível de rua, atuantes em ESFs de Santa Cruz do Sul não reconhecem suas práticas direcionadas às drogas como implementação de políticas públicas, assim como também não consideram como sua função atender demandas relacionadas ao uso de drogas. De acordo com os relatos obtidos, esses agentes não possuem acesso a formação especializada sobre o tema e sentem-se inseguros e desamparados pela rede de saúde.

Palavras-chave: Estratégias de Saúde da Família; Drogas; Discricionariedade; Produção de cuidado.

A literatura nacional e internacional vem intensificando a produção de conhecimento sobre importância dos agentes implementadores, chamados burocratas de nível de rua, na implementação de políticas públicas. O destaque destes atores se deve ao seu elevado nível de autonomia e de discricionariedade no atendimento direto a população (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A discricionariedade refere-se as formas que os agentes implementadores fazem a política no exercício diário de suas funções, ou seja, como implementam efetivamente as políticas públicas no cotidiano dos serviços. Desta forma, estes agentes são os responsáveis por traduzir as políticas, programas e planos em prestação de serviços para os cidadãos, pelo planejamento de ações, por alocar recursos, enfrentar constrangimentos e decidir pela ação ou não ação, delimitando ou expandindo as oportunidades do público-alvo ao qual se direcionam as práticas (LOTTA, 2012).

A discricionariedade, portanto, permite colocar em prática a criatividade dos profissionais de nível de rua a fim de promover ações inovadoras, que não são passíveis de serem previstas com exatidão pelos formuladores das políticas, nem replicadas em diferentes contextos. Desta forma, compreende-se que a implementação se torna efetiva na prática cotidiana diante da prestação de serviços à população a partir dos valores pessoais e habilidades profissionais de cada burocrata de nível de rua em conjunto aos recursos que são disponibilizados para a realização do seu trabalho (financeiros, físicos, humanos) e seus territórios de atuação.

Destarte, é importante considerar como as particularidades históricas, culturais, econômicas, sociais de cada região interferem na definição das prioridades dos territórios e como este impacto pode refletir na maneira que ocorre a implementação de políticas públicas enquanto condições externas aos agentes (FERNANDES, CASTRO, MARON, 2013). Neste sentido, é importante destacar que as políticas públicas e os responsáveis pela

implementação não estão isoladas no mundo, mas integram uma trama social, cultural e histórica composta por conhecimentos e noções pertencentes a um determinado tempo histórico e a um espaço geográfico que ocasionam a produção de efeitos distintos na constituição de sujeito e de sociedade.

Neste sentido, com base em seus referenciais, posições e funções sociais, os burocratas de nível de rua irão definir a forma como executam as ações previstas pelas políticas públicas, o que vem a determinar a natureza, a quantidade e a qualidade das ações ofertadas e a seleção de quem receberá os benefícios da prestação de serviço do Estado (ARRETCHE, 2001), refletindo na escolha dos beneficiários prioritários, nos encaminhamentos e no ritmo da oferta do serviço.

Desta forma, os profissionais da saúde que atuam em Estratégias de Saúde da Família (ESF) também são fazedores de política, pois tomam decisões importantes diariamente nos serviços de saúde e criam estratégias de cuidado no cotidiano de seus territórios. Neste sentido, este trabalho pretende discorrer sobre a maneira que os profissionais da saúde, agentes de nível de rua, compreendem suas ações e a produção de formas de cuidado aos usuários de drogas e/ou familiares a partir do seu poder de discricionariedade. A investigação foi realizada a partir de duas ESFs do município de Santa Cruz do Sul/RS, indicadas por gestores do município e da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS).

A investigação empírica teve início após a aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNISC) e com a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido por cada participante. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas e contou com a participação de 15 profissionais, sendo eles: enfermeiros, técnicos em enfermagem, médicos, dentistas, auxiliares de saúde bucal e agentes comunitários de saúde.

Para a apreciação do material coletado, utilizou-se a análise do discurso, posto que esta técnica permite compreender o discurso como uma prática construída histórica, social e culturalmente. Utilizou-se o programa NVIVO para a categorização e análises dos dados qualitativos apresentadas neste trabalho.

Os resultados apresentados são parciais e apontam que a maioria dos profissionais da saúde entrevistados não considera que acontece a produção de cuidado nas ESFs com queixas envolvendo o uso de drogas. Entretanto, alguns profissionais afirmam que alguns usuários de drogas procuram a ESF para obter atendimentos, mas destacam que são apenas direcionados a questões de saúde de ordem física, sem relação direta com a droga, tais como ferimentos, lesões, dificuldades respiratórias e até mesmo para ações não relacionadas à atenção da saúde, como, por exemplo, para contatar um familiar para enviar notícias e pedir que busquem o usuário no local de uso de drogas.

Os profissionais ainda alegam que o desenvolvimento de atividades direcionadas ao tema das drogas se constitui como um desafio, primeiro pela baixa adesão de qualquer intervenção que remeta ao tema das drogas, seja para prevenção ao uso ou tratamentos aos usuários e, em segundo lugar, porque todo o seu tempo acaba sendo preenchido com as atividades de rotina das ESFs, as quais são destacadas como prioridade pelos profissionais (vacinação, atenção às gestantes, atendimento a doentes crônicos, consultas, etc.).

Deste modo, ouvindo os atores entrevistados, percebeu-se que, apesar de ser repetido por todos os profissionais da equipe que não ocorrem intervenções direcionadas aos usuários de drogas, os agentes comunitários de saúde relataram diversas práticas que não são reconhecidas como implementação de políticas públicas sobre drogas, tais como escutas, orientações e busca ativa que acontecem, geralmente, durante as visitas domiciliares.

Referente ao conhecimento das políticas públicas sobre drogas, os relatos dos entrevistados citaram apenas o conhecimento de práticas de Redução de Danos, nenhum dos

profissionais conhecia a Política do Ministério da Saúde para a Atenção Integral a Usuários de Álcool e outras Drogas ou sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS).

Outro posicionamento que nos chamou atenção neste trabalho foi o constante questionamento dos entrevistados sobre o porquê da pesquisa se realizar em um serviço de atenção básica. Diante disso, pode-se perceber que as ESFs não são reconhecidas pelos profissionais da saúde que atuam nestes serviços pela sua possibilidade de produzir cuidado ao usuário de drogas. Embora os profissionais pesquisados reconheçam os benefícios das ESFs devido a sua proximidade com a comunidade, não se sentem capacitados para atuar diante da problemática das drogas e afirmam que a rede de assistência não se utiliza desta estratégia para planejar e realizar ações com a comunidade. Nesse sentido, os discursos expressam uma rede de atenção à saúde fragmentada, na qual a produção de cuidado realizada na ESF não é reconhecida como tal, pelos próprios profissionais.

Diante do exposto acima, torna-se evidente a importância do trabalho desenvolvido pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas públicas, inclusive as políticas sobre drogas. Observa-se, também, que a capacidade de exercício da discricionariedade é fundamental, pois demonstra que os agentes implementadores nem sempre agem estrategicamente considerando somente a legislação vigente, mas que as possibilidades de ação ou omissão encontram-se condicionadas pela posição social dos profissionais responsáveis pela implementação, ao acesso a formação e informação, a acumulação de conhecimento decorrente da prática profissional e as visões de mundo que os constituem enquanto sujeitos, resultantes de construções individuais e coletivas e, nesse sentido, tornando-os capazes de contribuir para as políticas públicas tomando decisões mais adaptadas à realidade e às demandas locais.

Referências:

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant. (Orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

FERNANDES, Ana Tereza; CASTRO, Camila; MARON, Juliana. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. In: VI Congresso Nacional de Secretários de Estado da Administração, Brasília, 2013.

LIMA Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: análise da Política Nacional de Humanização a partir da burocracia implementadora. *Encontro da ANPAD*, Rio de Janeiro, v. 37, set., 2013. Disponível em:

http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1178.pdf. Acesso em 10 set. 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (Org.).

Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Editora PUC-MINAS, 2012.

¹Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). E-mail: manupaludo@live.com; ctirelli@unisc.br.