



Ação pública e as relações de poder na assistência farmacêutica: uma breve análise

Tatiana Sanjuan Ganem Waetge¹

RESUMO: O presente trabalho objetivou realizar uma breve análise da rede de atores e correlações das forças de poder constituintes na política da assistência farmacêutica. A metodologia se deu a partir da teoria da ação pública, na qual, as políticas são constituídas através da construção dinâmica da interação de diversos atores sociais, públicos ou privados. Para a análise da correlação de forças, partiu-se da definição do verbete Poder, que em relação ao estudo da política é o que uma pessoa ou grupo tem ou exerce sobre outra pessoa ou grupo, e como fenômeno social, o Poder é uma relação entre os homens. Desse modo, foi realizado o mapeamento dos grupos de atores que integram a rede da Assistência Farmacêutica, e as relações de influências exercidos por cada um dos grupos. Foram identificados 5 principais grupos que atuam mais diretamente na referida política: médicos, gestores\governo, população\associação de pacientes, indústria farmacêutica e academia\pesquisadores. De forma geral, cada grupo tende a exercer poder nos seus interesses individuais. Estes podem ser confluentes com a de outros grupos, porém tendem a ser conflitantes na perspectiva de exercer maior influência na objetivação de seus interesses na política. A análise da rede no campo da saúde configura como extrema importância para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, uma vez que torna possível a identificação e correlação de forças que podem interferir na efetividade da mesma.

Palavras-chave: ação pública, poder, assistência farmacêutica, rede de saúde.

Introdução

No Brasil, o cumprimento dos direitos sociais, especialmente no campo da saúde pública, dependem da adequada e efetiva implementação das políticas públicas. Sem isso, não é possível aos cidadãos a efetivação dos seus direitos. Ao longo da história, diversos grupos sociais se organizaram para o reconhecimento da saúde como bem meritório, no qual qualquer cidadão tem direito, hoje instituído como um dos direitos humanos fundamentais, inscritos na Constituição Federal, que estabelece as obrigações legais políticas a serem seguidas em todos os níveis de governo.

Nesse sentido, temos que as políticas públicas têm ao longo do tempo deixado de ser obra de atuação exclusivamente dos Estados, mas uma construção dinâmica da interação de diversos atores sociais, sejam eles públicos ou privados, individuais ou coletivos

¹ Universidade ou Instituição a que pertence: Fiocruz/RJ. E-mail: tatiana.sanjuan@bio.fiocruz.br ou tatianaganem@gmail.com



(associações, sindicatos, organizações não governamentais, grupos de interesse) que disputam com outros, relações de poder e influências de estratégias, projetos e resultados. Esse entendimento teórico defendido por Lascoumes e le Gales (2012), no qual estabelece a denominação de ação pública. Esta, de forma mais abrangente, gradativamente substitui a expressão políticas públicas, que por sua implicação limitada à administração estatal e a seus dirigentes torna-se mais restritiva (1).

A ação pública, além da própria administração pública e estrutura tecnocrática (líderes ou gestores públicos, estruturas mais elevadas do poder estatal, funcionários de alto escalão), envolve na implementação das políticas públicas, as constantes interações entre os diversos atores da sociedade civil públicos e privados, que conjuntamente defendem seus interesses na efetivação de direitos, e também as instituições, as normas, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações. Desse modo, as análises realizadas para políticas e ação pública são operadas sob distintas perspectivas.

Para a ação pública são constitutivos das tomadas de decisões a influência e as disputas de grupos de pressão que atuam em diversos setores da gestão pública. Essa abordagem teórica enfatiza a forma como foram implementados os projetos e programas sociais, a partir da interação entre os atores, e os fracassos das políticas públicas que podem se dar por inefetividade, ineficácia ou ineficiência das mesmas. As políticas sociais e, especialmente da saúde, objeto de análise desse trabalho pela sua abrangência e complexidade envolve diferentes atores que ao longo dos anos atuaram para o reconhecimento da saúde com um bem social e, portanto, merecedor de políticas públicas para implementação de sua cobertura social. A constituição das políticas públicas ocorre pelas múltiplas interações entre os atores superando a noção de Administração Pública, centralizada e rigidamente hierarquizada.

“Daí a necessidade de pensar essa questão em termos de ação pública abrangendo a multiplicidade de atores que exercem indiscutível influência nas decisões governamentais; os espaços sociais onde são travados os debates, bem como ferramentas a serem utilizadas para fortalecer a regulação e a implementação das tarefas planejadas. (...) Tudo passa pela reconfiguração do Estado contemporâneo, suas estruturas de poder, seus objetivos constitucionais, a interpretação dos desafios sociais, pela adoção de instrumentos de democracia participativa” (1)



Para que um problema social seja reconhecido como problema político, precisa que tal problema social seja reconhecido e destacado no ambiente político, dada a multiplicidade de fatos e problemas sociais, sob a responsabilidade do Estado, que tem, portanto, a obrigatoriedade teórica de resolvê-los. Assim, o processo de definição da escolha de quais serão definidos como problema político vai depender “a partir do momento em que os atores sociais se interessam por ele e passam a propor soluções para resolvê-lo” (1). A causa ganha legitimidade e visibilidade a partir do apoio de grupos da sociedade civil – inscrição do problema no espaço social – produto de construção coletiva e do ambiente em muitas vezes de disputa. A partir desse momento, desperta-se a expectativa popular dos resultados, devendo o governo desenvolver políticas públicas para enfrentá-los, que passa a fazer parte da agenda pública.

Sabe-se, contudo, que a etapa de inserção na agenda pública, embora reforce o compromisso governamental de apresentar soluções para o problema, não garante a resolução definitiva, mas o coloca em perspectiva que o tema será objeto de solução mediante alocação de recursos financeiros, projetos e ações governamentais (1).

Em todas as etapas, a atuação dos atores sociais, especialmente os empreendedores da causa (individuais e gerais), que mobilizam a opinião pública, isto é, dispõem de engajamento, uma vez que publicitam o fato, articulam redes de apoio, acompanham de perto a concepção, implementação e resultado das políticas públicas. Exercem diferentes forças de poder, no que se denomina uma arena de disputa como o espaço em que essas tensões ocorrem.

O verbete Poder, de acordo com o dicionário de política do Bobbio (2), apresenta em seu significado mais geral: “A palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos”. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social. E Poder social a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos”. Para que exista o Poder, deve haver o indivíduo ou grupo que o exerce, e



outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja. De forma que o Poder pode ser exercido por meio de instrumentos ou de coisas. Funciona como um mecanismo de troca ou recompensa. Através de algo que tenha a oferecer que induz alguém a adotar um certo comportamento que se deseja. O Poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas. O Poder em relação ao estudo da política é o que uma pessoa ou grupo tem ou exerce sobre outra pessoa ou grupo. Como fenômeno social, o Poder é, portanto, uma relação entre os homens (2). Há ainda, a Manipulação, na qual pode-se provocar um determinado comportamento de outro sem manifestá-lo explicitamente. Pode até esconder que se deseja determinado comportamento e sem que o outro se dê conta de que está comportando segundo a vontade do manipulador. Desta forma, para definir as relações de poder presentes, devemos especificar a pessoa ou o grupo que o detém, a pessoa ou o grupo que a ele está sujeito, e determinar a esfera de atividade à qual o Poder se refere ou a esfera do Poder.

No campo da saúde, especificamente na assistência farmacêutica (AF), e tendo o acesso a medicamentos importantes efeitos sobre a situação de saúde individual e sobre a qualidade de vida da população, e, considerando, sobretudo o valor dos medicamentos envolvidos, configura como importante arena de disputas. A Assistência Farmacêutica tem caráter sistêmico, multidisciplinar e envolve o acesso a todos os medicamentos considerados essenciais, e é organizada em níveis de complexidade – medicamentos para atenção básica, estratégico e especializado. Foi estabelecida de forma a envolver um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde por meio da promoção do acesso aos medicamentos e uso racional, na perspectiva da obtenção de resultados concretos e da melhoria da qualidade de vida da população, de forma a atender os princípios da universalidade, integralidade e equidade. Contudo, a efetivação da referida política depende de como as forças e influências são impactadas no governo.

Metodologia

A partir da teoria da Ação Pública buscou-se mapear os diversos atores que compõem a rede da Assistência Farmacêutica e a política de acesso a medicamentos e, a partir destes, as relações de força/poder que se tensionam constantemente, a considerar seu caráter sistêmico. Para a identificação das relações partiu-se do entendimento do verbete poder em relação ao estudo da política, e como fenômeno social. Dado esse



retrato da construção das políticas foram descritos quem são os atores que promovem a partir do fato social o problema público do acesso a medicamentos que provocam pressões sobre as políticas públicas da AF.

Resultados e discussão

Foram identificados como os principais grupos de atores que constituem a rede da política da assistência farmacêutica: médicos, gestores\governo, população\associação de pacientes, indústria farmacêutica e academia\pesquisadores.

Atores e relações de poder:

❖ **poder do médico:** O profissional de saúde, e especialmente o médico possui elevado Poder sob o paciente, tendo em vista a fragilidade física e emocional deste, e correlação de dependência pela especificidade do conhecimento que detém, no que diz respeito à informação, que é o grau de assimetria entre o conhecimento do paciente e do profissional de saúde. A superação dessa assimetria configura desafio para a promoção da saúde (3). Sob este aspecto, dado a situação de vulnerabilidade pela condição de saúde, e o alto nível de especialidade do conhecimento médico, essa relação tende a ser agravada. Este ainda tem o Poder sobre as instituições de governo (Ministério da Saúde) na elaboração dos Protocolos Clínicos, que no caso do Componente Especializado devem obrigatoriamente ser seguidos para o acesso dos pacientes, e fornecimento de medicamentos quando for o caso. E nas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde para provisão da oferta dos serviços necessários (vagas para atendimento, infraestrutura adequadas, equipamentos e insumos para exames, fornecimento de medicamentos) para cumprimento desses protocolos.

❖ **população e população organizada em associações de pacientes:** A população, e, principalmente a população organizada em grupos de interesse, como as associações de pacientes por determinadas doenças, pode exercer poder através da aceitabilidade. Essa está relacionada com a natureza dos serviços prestados e percepção dos serviços pelos indivíduos e comunidades, influenciada por aspectos culturais e educacionais. Os grupos civis quando organizados, possuem maior capacidade de articulação e pressão em defesa dos seus interesses. Neste estudo, podem exercer o poder sobre os órgãos de governo para oferta de serviços, definição de políticas públicas de saúde, incorporação de tecnologias (equipamentos e medicamentos), e sobre a



indústria farmacêutica e academia na orientação de pesquisas conforme suas necessidades. Contudo, ainda que a informação seja essencial para a compreensão de cada uma das dimensões do acesso, estar bem informado é resultado do processo de comunicação entre o sistema de saúde e o indivíduo (5). O nível de informação em geral, o qual está relacionado com o nível educacional dos indivíduos, determina, de forma significativa, o acesso individual aos recursos sociais e, portanto, aos cuidados com a saúde (5). Influencia também essa relação de Poder, a capacidade de pagamento. Que é relação entre custo de utilização dos serviços de saúde e capacidade de pagamento dos indivíduos, que como já foi apresentado, no Brasil há importante barreira financeira.

❖ **comunidade política (gestores\governo):** A esfera do Poder político abrange normalmente uma esfera muito ampla. A esfera de Poder de uma pessoa que ocupa um cargo numa organização formal é definida de modo preciso e taxativo, e pode influenciar e interferir na condução das políticas públicas, nos investimentos, favorecendo determinados grupos em causa própria. Atualmente, o Brasil tem revelado explicitamente como essas relações de dirigentes políticos de importantes níveis e cargos, podem e tem influenciado na dinâmica própria do país, no exercício do seu Poder, para interesse difusos à políticas para a população. O Poder de um órgão público ou um determinado grupo de pressão, pode dizer respeito à política pública de saúde pautando o que será contemplado ou não, na regulação de preços do mercado ao definir a incorporação de tecnologias no país. Interfere no desempenho do sistema de saúde na oferta de serviços, a disponibilidade de serviços (integrados por instituições, profissionais, bens de saúde e rotinas), que parecem ter relação com a burocracia institucional e as marcadas diferenças entre os que necessitam e aqueles que provêm cuidados de saúde (4). O problema do acesso à saúde e, por consequência, da equidade em saúde, precisa ser confrontado através de ações intersetoriais e transversais a todas as áreas de governo, abrangendo políticas sociais e econômicas (5).

❖ **indústria farmacêutica:** A Indústria Farmacêutica é caracterizada por grandes empresas que operam valores em larga escala. Dessa forma, apresentam forte poder econômico e de pressão nas instituições financeiras, econômicas e de governo, assim como na sociedade em geral. Exercem poder ao definir seu portfólio de produtos, selecionando quais produtos farmacêuticos serão ou não produzidos, privilegiando a lógica do mercado em detrimento da saúde coletiva, na definição de onde ou em quais países irá



comercializar ou excluir seus produtos, patentes. Por seu papel financiador, tem um grande poder para decidir em que direção as pesquisas devem ser feitas, no que será prescrito pelos médicos, indução do autoconsumo, nos preços praticados no mercado, pressão por incorporação no SUS de suas tecnologias. Os conflitos entre medicina e indústria iniciam no padrão de prescrição, quando na relação com os médicos que através das visitas de representantes, oferecem presentes, viagens e participação em eventos e congressos a convite da indústria que procuram conquistar os formadores de opinião, oferecendo prêmios ou vantagens aos profissionais de saúde envolvidos com a prescrição ou dispensação de medicamentos. Embora a legislação sanitária tenha evoluído no sentido de inibir essa atenção diferenciada, muito ainda é observado. Importante parcela dos gastos da indústria está relacionada a ações de marketing, a maioria destinada à classe médica. Nos EUA, por exemplo, só em 2004 as empresas farmacêuticas gastaram cerca de US\$ 58 bilhões (cerca de R\$ 116 bi) em marketing, 87% dos quais foram destinados diretamente a cerca de 800 mil norte-americanos com o poder de prescrever medicamentos. Como importantes financiadores de pesquisas e desenvolvimento de novos produtos, utilizam-se do Poder para direcionar e conduzir estudos e pesquisas.

❖ **academia\pesquisadores:** A academia responsável pela formação dos profissionais da área de saúde podem direcionar o padrão de profissionais que atuará no mercado. Ainda, tem importante atuação no desenho e condução de pesquisas, e são importante fonte de informações, atuando como formadores de opinião da sociedade, mídia e pares.

Conclusões

A análise das políticas públicas a partir da teoria da ação pública possibilita a identificação dos atores e rede constitutivos das tomadas de decisões, a influência e as disputas de grupos de pressão que atuam em diversos setores da gestão pública. Desse modo, foi possível uma breve análise de como a política da assistência farmacêutica se constitui a partir da interação entre os atores. De forma geral, cada grupo tende a exercer poder nos seus interesses individuais. Estes podem ser confluentes com a de outros grupos, porém tendem a ser conflitantes na perspectiva de exercer maior influência na objetivação de seus interesses na política.



A análise da rede no campo da saúde configura como extrema importância para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas, uma vez que torna possível a identificação e correlação de forças que podem interferir na efetividade da mesma, e que podem determinar em último grau os fracassos das políticas públicas, que podem se dar por inefetividade, ineficácia ou ineficiência das mesmas.

Referências

1. LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Sociologia da ação pública. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.
2. BOBBIO, N.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 11a ed. Brasília: Editora da UnB, 1998.
3. Pedro Lins Palmeira Filho, Simon Shi Koo Pan. Cadeia farmacêutica no Brasil: avaliação preliminar e perspectivas. 18th ed. Rio de Janeiro; 2013 Sep;3–22.
4. Fernando Lefèvre, Ana Maria Cavalcanti Lefèvre, Wilma Madeira. Hipertrofia das mediações, internet e empoderamento, no campo da saúde-doença. Saúde e Sociedade. 2007 set-dez;16(3):149–157.
5. Sanchez RM, Ciconelli RM. Conceitos de acesso à saúde. Rev Panam Salud Pública. 2012. Mar;31(3):260–8.
6. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Para entender a gestão do Programa de Medicamentos de dispensação em caráter excepcional [Internet]. Brasília: CONASS; 2004 [cited 2015 Sep 2]. 100p. Available from: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/documenta3.pdf>