

Governança para a saúde no século XXI

Por Ilona Kickbusch e David Gleicher

© Organização Mundial da Saúde 2012

Tradução: Portal proqualis.net

Sumário Executivo

Neste estudo, a governança para a saúde é definida como as tentativas, por parte dos governos ou de outros atores, de guiar as comunidades, países ou grupos de países na busca da saúde como um elemento essencial do bem-estar, utilizando abordagens que envolvam todo o governo e toda a sociedade. A governança para a saúde enxerga a saúde e o bem-estar como características fundamentais do que constitui uma sociedade bem-sucedida e uma economia vibrante no século XXI, baseando suas políticas e métodos em valores como os direitos humanos e a equidade. A governança para a saúde promove ações conjuntas do setor da saúde e outros setores, de atores públicos e privados e dos cidadãos em busca de um interesse comum. Para concretizá-la, é necessário adotar políticas sinérgicas, muitas das quais situadas em setores que não o da saúde, além de setores externos ao governo. Tais políticas devem ser apoiadas por estruturas e mecanismos que permitam a colaboração. A governança para a saúde dá uma forte legitimidade aos ministros e ministérios da saúde e a outras agências de saúde pública, auxiliando-os a assumir novos papéis na concepção de políticas para a promoção da saúde e do bem-estar.

Governança

No século XXI, a saúde trata essencialmente das pessoas e do modo como vivem e cuidam da saúde no contexto da vida cotidiana. Isso requer uma nova perspectiva sobre a governança para a saúde e o bem-estar. Na atualidade, boa parte das discussões sobre o tema, realizadas em todas as políticas e ações intersetoriais, partem da perspectiva da saúde, baseando-se em evidências que demonstram que os determinantes mais importantes da saúde se encontram em setores que não o setor Saúde. Neste estudo, decidimos inicialmente rever as principais mudanças que ocorreram na governança, de modo a situar os desafios enfrentados pela saúde num quadro social mais amplo. Muitos desses desafios refletem a passagem seminal das sociedades industriais para as sociedades do conhecimento. A conclusão da revisão é que todos os setores — e não só a saúde — confrontam a necessidade de reformar seu modo de trabalhar e de experimentar novos métodos de tomada de decisões e implementação nos níveis global, regional, nacional e local. Essa mudança de direção na formulação de políticas deve ser compreendida para que possamos por em prática abordagens para a saúde que

envolvam todo o governo e toda a sociedade. A Saúde não é a única área política que requer ações em outros setores; isso gera a oportunidade de políticas sinérgicas em todas as direções.

Os desafios sempre mutáveis enfrentados pelas sociedades do século XXI motivam novas abordagens para a governança; a saúde é apenas um dos desafios, e nem sempre é considerado prioritário. No entanto, a maior parte desses desafios tem efeitos consideráveis sobre a saúde, que não foram bem considerados até o momento. Dentre os desafios estão os choques sistêmicos, como os desastres naturais e surtos de doenças, e os processos de longo prazo, como a urbanização, as transições epidemiológicas e demográficas, a insegurança alimentar, as mudanças climáticas e as crescentes disparidades econômicas. Um aspecto singular do tempo presente são as interconexões sinérgicas globais entre esses desafios (e oportunidades) de larga escala e a interdependência da maior parte das soluções. Tais problemas de alta complexidade (chamados wicked problems) exigem abordagens sistêmicas e respostas em rede em todos os níveis, obrigando os formuladores de políticas a saírem de seus nichos políticos.

O resultado tem sido a difusão da governança, passando-se de um modelo centrado no Estado para um modelo colaborativo no qual a governança é coproduzida por uma ampla gama de participantes ao nível estatal (ministérios, parlamentos, agências, organismos e comissões), social (empresas, cidadãos, grupos comunitários, a mídia global [incluindo a mídia social em rede] e fundações) e supranacional (em instituições como a União Europeia e as Nações Unidas). Essas mudanças ocorridas na governança são refletidas nas diversas abordagens diante da saúde, nas quais o meio-ambiente e a saúde muitas vezes estão na linha de frente de iniciativas que envolvem múltiplos participantes. Cada vez mais, a governança atravessa diferentes níveis, do local ao global. Dessa forma, os atores regionais e locais têm cada vez mais relevância, fazendo com que a governança efetiva em múltiplos níveis seja tão importante quanto a governança setorial e participativa. A pesquisa indica que a difusão da governança não é um "jogo de soma zero" entre o Estado e a sociedade; em vez disso, ela pode tornar o Estado mais efetivo. À medida que o poder é distribuído de forma mais ampla na sociedade, o papel do Estado modifica-se, embora continue a ser fundamental e até se expanda para novas áreas.

Mensagens fundamentais: a governança e seu contexto

- Os desafios de governança enfrentados pelo setor da saúde não são exclusivos: todos os setores estão passando por grandes mudanças.
- Os motivadores contextuais das mudanças são a interdependência, a complexidade, a coprodução e a transição da Europa de uma sociedade industrial para uma sociedade do conhecimento.
- Os problemas de alta complexidade exigem abordagens que envolvam uma grande parte da sociedade e múltiplos níveis de governança, do local ao global, fazendo com que os níveis regional e local ganhem cada vez mais relevância.

- O novo contexto leva à nova dinâmica de governança da difusão, da democratização e dos valores compartilhados.
- A saúde é um importante fator macroeconômico e, cada vez mais, um componente essencial dos modelos e estratégias de negócios. As empresas devem se reorientar, adotando estratégias construídas sobre valores compartilhados, que podem aumentar sua competitividade ao mesmo tempo em que promovem uma agenda social.
- O papel do governo continua a ser fundamental e expande-se em muitas áreas da vida moderna.

Governança para a saúde e o bem-estar

Os pontos de vista estão mudando, não só sobre a maneira pela qual o Estado e a sociedade coproduzem a governança, mas também sobre a forma de enxergar e abordar a saúde e seus determinantes. Dois desafios seguem lado a lado: (1) a governança e o fortalecimento dos sistemas de saúde, que chamamos de governança da saúde; e (2) as ações conjuntas do setor da saúde e de outros setores, dos setores público e privado e dos cidadãos em busca de um interesse comum, que é o que chamamos de governança para a saúde. A saúde tornou-se um fator macroeconômico e político crucial para as sociedades. O resultado é que os governos, empresas, comunidades e cidadãos participam cada vez mais da governança para a saúde, que afeta seus interesses de diferentes maneiras. A saúde é considerada um direito humano, um componente essencial do bem-estar, um bem público global e uma questão de justiça social e equidade. A saúde também é cada vez mais reconhecida como uma propriedade de outros sistemas, como a economia, o meio-ambiente, a educação, o transporte e o sistema alimentar. A ideia de que a saúde é um fator essencial para a prosperidade econômica das sociedades do conhecimento tem ganhado reconhecimento.

A saúde e o bem-estar são componentes cruciais da boa governança e, como tal, constituem um valor social em si mesmos. Isso se vê fortemente refletido no valor do acesso universal ao cuidado de saúde. Valores sociais, como os direitos humanos, a justiça social, o bem-estar e os bens públicos globais, também guiam a governança para a saúde e servem como um referencial de valores no qual se baseiam as ações. Tais valores afetam muitas das políticas propostas nos níveis nacional, europeu e global. Existe o reconhecimento crescente de que, para enfrentarmos os principais fatores causadores de doenças e aproveitarmos-nos dos principais trunfos da saúde, a melhor estratégia é envolver setores e atores externos à saúde por meio de políticas e iniciativas em todos os níveis de governo, com ou sem o envolvimento do setor da saúde. Alguns governos nacionais ganharam muita experiência na área. Os organismos supranacionais também estão se envolvendo com atores que transcendem os Estados nacionais. Ao nível local, as cidades estão utilizando uma ampla gama de instrumentos administrativos inovadores para melhorar a saúde e o bem-estar. No setor empresarial, o investimento na saúde do trabalhador e em programas comunitários e a oferta de produtos e serviços saudáveis são reconhecidos como um novo modelo de negócios. As experiências iniciais sugerem que as empresas podem promover valores compartilhados ao estabelecerem políticas para aumentar sua vantagem competitiva, ao mesmo tempo em que assumem uma

responsabilidade social, e ao apoiarem o crescimento social. Esse será um desafio crucial na próxima década, especialmente diante da epidemia mundial de doenças não-transmissíveis.

A governança para a saúde requer políticas sinérgicas, muitas das quais situadas em setores que não a saúde e setores externos ao governo, que devem ser apoiadas por estruturas e mecanismos que facilitem a colaboração. O envolvimento das pessoas é um fator fundamental. O conceito de governança para a saúde pode ser ilustrado como a culminação de três ondas na expansão das políticas de saúde — partindo das ações intersetoriais, passando pelas "políticas públicas saudáveis" até chegar à abordagem "saúde em todas as políticas" — que hoje estão totalmente integradas nas abordagens para a saúde e o bem-estar baseadas no envolvimento de todo o governo e de toda a sociedade. Essas abordagens, além de enfatizarem a melhoria da coordenação e integração das atividades governamentais para a saúde, vão além do governo e contribuem para objetivos sociais mais amplos, como a prosperidade, o bem-estar, a equidade e a sustentabilidade. Entre elas estão a responsabilização em relação à saúde e a equidade, através de uma série de mecanismos de monitoramento.

Mensagens fundamentais: governança para a saúde e o bem-estar

- A governança para a saúde e o bem-estar é em elemento central da boa governança. Ela se guia por um referencial de valores que enxerga a saúde como um direito humano, um bem público global, um componente do bem-estar e uma questão de justiça social.
- Para uma compreensão alargada da saúde, é preciso considerá-la como uma propriedade emergente de muitos sistemas sociais. Dessa forma, é preciso empreender ações em muitos sistemas, com ou sem o envolvimento do setor da saúde.
- As abordagens que envolvem todo o governo e toda a sociedade refletem essa realidade e baseiam-se em estratégias que promovem a integração de diversos setores do governo, uma maior coordenação e a difusão da responsabilidade pela saúde por todo o governo e a sociedade.
- A governança para a saúde baseia-se nas experiências adquiridas na área da saúde através das ações intersetoriais, das "políticas públicas saudáveis" e da "saúde em todas as políticas".

A pesquisa indica que a saúde e o bem-estar precisam de uma combinação de métodos de governança — hierárquicos, dispersos e participativos. Essa combinação pode ser até duas vezes mais efetiva que o uso isolado da intervenção mais efetiva, como refletido em muitos documentos políticos. Embora alguns países tenham fortalecido e expandido suas atividades públicas em saúde para enfrentar melhor os desafios do século XXI, outros ainda avançam nessa direção. Este estudo, que se baseia numa revisão de estudos de caso sobre novas abordagens de governança para a saúde, traz cinco propostas de governança inteligente para a saúde, que devem ser combinadas em abordagens que envolvam todo o governo e toda a sociedade.

Governar pela colaboração

A colaboração é o novo imperativo. O estudo mostra que há lições a serem tiradas da rica literatura sobre a governança colaborativa, entre elas considerações sobre o processo e a concepção da colaboração, o ciclo virtuoso da comunicação, da confiança, do compromisso e do entendimento, a escolha de ferramentas e mecanismos e questões ligadas à transparência e à responsabilização.

Governar pelo envolvimento dos cidadãos

As políticas públicas já não podem ser simplesmente aplicadas. O estudo mostra que, para ser bem-sucedida, a governança para a saúde requer a coprodução e o envolvimento e cooperação dos cidadãos, consumidores e pacientes. À medida que a governança se difunde de forma mais ampla pela sociedade, o trabalho junto ao público pode fortalecer a transparência e a responsabilização. A formação de parcerias com o público e seu empoderamento também são cruciais para assegurar a preservação dos valores. A tecnologia, como os smart phones e a mídia social em rede, empodera os cidadãos e muda o modo de atuar dos governos e sistemas em relação à saúde; por exemplo, por meio da saúde digital e móvel. A participação, a transparência e a responsabilização são os elementos que movem a inovação dentro de relações novas e complexas entre o Estado e a sociedade.

Governar misturando regulamentação e persuasão

A administração pública está se tornando mais fluida e adaptativa, envolvendo múltiplos níveis e participantes. O estudo mostra que os meios hierárquicos tradicionais de governança são cada vez mais complementados por outros mecanismos, como o “poder suave” (soft power) e a “legislação suave” (soft law), que ganham influência num mundo interdependente. Tais mecanismos incluem a autorregulamentação, a governança pela persuasão, as alianças, redes e métodos abertos de coordenação, além do novo papel dos cidadãos no acompanhamento da democracia. Abordagens de promoção da saúde, como tornar a escolha mais saudável na escolha mais fácil, estão sendo revistas devido ao interesse crescente nas políticas da persuasão. Ao mesmo tempo, a regulamentação hierárquica em múltiplos níveis que se estendem do nível global ao local, como a Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco e muitos regulamentos da União Europeia, está se tornando mais comum como normas que afetam muitas dimensões do estilo de vida e comportamento das pessoas.

Governar por meio de novas agências independentes e grupos de especialistas

As evidências são fundamentais para a sociedade do conhecimento. O estudo mostra que, à semelhança do que ocorre em outras áreas da governança, os grupos independentes de especialistas, como as agências federais, comissões, reguladores e auditores, têm papéis cada vez mais fundamentais para a geração de evidências, a supervisão dos limites éticos, o

aumento da responsabilização e o fortalecimento da governança democrática na saúde — por exemplo, no que diz respeito à privacidade, à avaliação de riscos, ao controle de qualidade, à tecnologia da saúde e à avaliação de impactos sobre a saúde. A importância de tais grupos aumenta à medida que nos movemos para uma sociedade do conhecimento em que a inovação é cada vez mais rápida. No entanto, a literatura também aponta que os indicadores devem ser melhorados. Por exemplo, incluindo medidas tanto objetivas como subjetivas, de modo a compreender a situação vivida pela maioria das pessoas e pelos mais desfavorecidos.

Governar por políticas adaptativas, por estruturas resilientes e pela antecipação

Os problemas de alta complexidade não têm causas nem soluções simples. O estudo mostra que as abordagens para a saúde que envolvam todo o governo e toda a sociedade devem ser adaptativas e refletir as características de complexidade. A tomada de decisões descentralizada e a auto-organização por meio de redes sociais permitirão às partes envolvidas responder de forma rápida e inovadora a eventos imprevistos. As intervenções devem ser iterativas e integrar a aprendizagem contínua, a obtenção e o compartilhamento de conhecimentos pelo envolvimento de múltiplos participantes e mecanismos para ajustar automaticamente as políticas ou para promover o debate, especialmente se considerarmos que as intervenções numa área podem ter consequências imprevistas em outra. Tendo em vista que muitos dos problemas de saúde decorrem no longo prazo, a governança antecipatória também requer novos métodos de previsão. A pesquisa ressalta a importância de se promover uma ampla variedade de intervenções em pequena escala ao nível local e comunitário para o mesmo problema, como praticado em muitas redes. A governança antecipatória com mecanismos participativos de previsão também pode aumentar a resiliência social, retirando o foco político dos riscos e colocando-o em desafios sistêmicos mais fundamentais, além de considerar os aspectos sociais (como os valores) e científicos (como as evidências) das políticas públicas de forma integrada.

Mensagens fundamentais: governança inteligente para a saúde e o bem-estar

- A governança inteligente para a saúde e o bem-estar já é praticada na Europa e em muitas outras áreas do planeta. Os governos já abordam essa governança de formas novas e inovadoras.
- A governança inteligente para a saúde e o bem-estar reflete o modo como os governos abordam estrategicamente os desafios de saúde, as escolhas que fazem sobre a mistura de instrumentos a utilizar — tradicionais ou “suaves” —, o ângulo pelo qual abordam um desafio e os parceiros e níveis de governo e da sociedade com os quais decidem se envolver, e em que momento.
- Com base numa revisão de estudos de caso sobre novas abordagens de governança para a saúde, propomos cinco tipos de governança inteligente a ser considerados, que devem ser combinados em abordagens que envolvam todo o governo e toda a sociedade:

- governar pela colaboração;
- governar pelo envolvimento dos cidadãos;
- governar misturando regulamentação e persuasão;
- governar por meio de agências independentes e grupos de especialistas;
- governar por políticas adaptativas, por estruturas resilientes e pela antecipação

Conclusões e recomendações para o processo Saúde 2020

Posicionamento da saúde

Antes de tudo, todo o governo e toda a sociedade devem adotar a saúde e o bem-estar da população como um objetivo. O novo quadro político europeu para a saúde e o bem-estar — a Saúde 2020 — deve, portanto, envolver parceiros que estejam além do setor da saúde, chegando aos chefes de governo, parlamentares, líderes empresariais, prefeitos e cidadãos europeus. A criação de uma nova plataforma de inovação para a Saúde 2020 poderia fortalecer tal estratégia de envolvimento.

Basear as políticas em novos indicadores

As abordagens que envolvem todo o governo e toda a sociedade exigem familiaridade com a complexa dinâmica da saúde e de seus determinantes para governar melhor. A estratégia Saúde 2020 pode auxiliar ativamente os países na definição de novas medidas para a saúde e o bem-estar baseadas em dados objetivos e subjetivos, assegurando a equidade e a sustentabilidade como uma base para as políticas. Tais medidas incluem novas ferramentas para a governança antecipatória e novos relatórios de saúde pública contendo novas medidas. Poderia ser promovida uma iniciativa sistemática, como um órgão centralizador que colete continuamente evidências robustas a respeito do impacto de diversas políticas sobre a saúde e da saúde sobre outras políticas.

Processos institucionalizados para abordagens que envolvam todo o governo

Para dar apoio à saúde e ao bem-estar, são necessários estruturas e processos institucionalizados em todo o governo, de modo a facilitar a solução de problemas pelo trabalho trans-setorial e a lidar com os desequilíbrios de poder. A estratégia Saúde 2020 poderia propor abordagens inovadoras, como as que são revistas neste estudo, para transcender as fronteiras dos setores e agências e para orçar, financiar e monitorar o progresso dos países. Também poderia dar apoio aos ministérios da saúde e às agências de saúde pública, instando os governos a enfrentarem os problemas de alta complexidade com uma mistura de mecanismos de governança tradicionais e “suaves” que englobem a legislação,

a persuasão e os incentivos, além de motivar outros setores a se envolverem na saúde. Essas iniciativas incluiriam a capacitação por meio da formação intersectorial em governança inteligente para a saúde, em cooperação com escolas de saúde pública, de administração de empresas e de políticas públicas, criando um novo conjunto de competências baseado no pensamento sistêmico e na ciência da complexidade.

Parcerias inovadoras para abordagens que envolvam toda a sociedade

Muitos dos desafios atuais de saúde encontrariam melhores soluções através de abordagens que envolvessem toda a sociedade, incluindo a sociedade civil, o setor privado e a mídia. A estratégia Saúde 2020 pode auxiliar os ministérios da saúde e agências de saúde pública a se envolverem com pessoas dentro e fora do governo para encontrar soluções conjuntas. A estratégia pode propor novos programas, redes e iniciativas para envolver muitos participantes diferentes e, acima de tudo, os cidadãos de toda a Europa, explorando novos mecanismos de incentivo. As partes envolvidas poderiam identificar e implementar conjuntamente novas formas de avaliar a responsabilização e os impactos sobre a saúde, tais como a contribuição para uma "pegada (footprint) da saúde" europeia. A Rede Europeia de Cidades Saudáveis da OMS seria um excelente laboratório para esse tipo de inovação.

Um compromisso com o "cidadão informado" e com a participação popular

O setor da saúde deve assumir um compromisso com a natureza altamente participativa da governança inteligente para a saúde. A estratégia Saúde 2020 pode iniciar um processo de diálogo sobre a saúde e o bem-estar com os cidadãos europeus, utilizando as tecnologias da informação e da comunicação. Pode envolver os ministérios da saúde no desenvolvimento de uma estratégia para a sociedade civil, iniciativas de dados abertos (open data) e sistemas de rastreamento que assegurem uma maior responsabilização de todos os setores em relação à saúde. Isso inclui abordagens de governança digital (e-governança), além de uma estratégia abrangente para fortalecer a educação em saúde.

Uma perspectiva global

A nova governança para a saúde deve integrar todos os níveis de governança, do local ao global. A estratégia 2020 poderia iniciar um processo de reunião dos formuladores de políticas de diferentes níveis para encontrar respostas aos desafios interdependentes, aproveitando-se da cooperação entre os diversos níveis da OMS. Para isso, seria necessário dar apoio a novos processos de diplomacia em saúde, de modo a promover a coerência entre setores como política externa, comércio, agricultura, desenvolvimento e saúde.

Um Escritório Regional inovador, prestativo e orientado pelo envolvimento

O setor da saúde pode apoiar outros braços do governo, auxiliando-os a definir políticas e a atingir objetivos. A estratégia Saúde 2020 poderia começar a reunir as melhores e piores experiências com práticas inovadoras para objetivos compartilhados na Região Europeia e além dela. Reuniões regulares com ministros da saúde, presidentes de agências públicas de saúde e representantes de outros setores poderiam motivar esse tipo de inovação. O Escritório Regional da OMS para a Europa poderia se basear em modelos de cooperação de longo prazo com outros setores, como aqueles desenvolvidos nos processos de saúde e ambientais europeus, em seu trabalho com os alimentos e a saúde e nas abordagens em rede, como a South-Eastern Europe Health Network e as escolas promotoras-de-saúde.

Um compromisso conjunto para a inovação na governança

Por último, propõe-se que, no contexto da estratégia Saúde 2020, os Estados-Membros e o Escritório Regional:

- iniciem um processo de avaliação e monitoramento do progresso na governança para a saúde na Região Europeia; e
- considerem estabelecer um instituto multidisciplinar europeu de governança para a saúde.

Como parte do processo de avaliação e monitoramento, é preciso identificar, como seguimento deste estudo, a medida de inovação na governança para a saúde baseada em abordagens que envolvam todo o governo e toda a sociedade. Um relatório bienal sobre inovação na governança para a saúde seria apresentado ao Comitê Regional. Essa medida se basearia na segunda fase do estudo, que irá rever as experiências em governança inovadora para a saúde segundo as abordagens de governança inteligente descritas aqui.

Um instituto multidisciplinar europeu de governança para a saúde semelhante ao Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, estabelecido recentemente pela União das Nações Sul-Americanas, seria um recurso para que os Estados-Membros e a Região Europeia da OMS se reorientassem em direção à governança inteligente para a saúde por meio do desenvolvimento de lideranças, do debate político, da formação e da pesquisa, em cooperação com institutos nacionais em muitas disciplinas.

Para ter acesso ao relatório na íntegra, em inglês, acesse o link:

<http://www.euro.who.int/en/what-we-publish/abstracts/governance-for-health-in-the-21st-century>