

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA NACIONAL DE INFORMAÇÃO E INFORMÁTICA EM SAÚDE (PNIIS)

Patricia Fernandes¹

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
fernandes.patricinha@gmail.com

Barbara Coelho Neves²

Universidade Federal da Bahia
barbaran@ufba.br

Resumo

Para este estudo, compreendemos como Estado, uma forma de organização do poder político com soberania e tem como papel garantir a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social. Tais atribuições podem sofrer alterações, com maior ou menor ênfase, que contribuem para que o Estado se altere e estabeleça novos modelos de comportamentos e de valores. Este estudo faz parte da pesquisa que foi desenvolvida, apresentada e aprovada no curso de doutorado em Ciências da Educação da Universidade do Minho. Utilizamos como referencial teórico abordagens de políticas públicas, de Movimentos sociais, políticas educacionais e da informação em saúde. O objeto em perspectiva é a Política Nacional de Informação e Informática em Saúde do Brasil. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de abordagem qualitativa, cujo propósito se debruça em reconsiderar ou reconstruir a realidade dos fenômenos observados. Como método de investigação, optamos por desenvolver um estudo explicativo, cujo levantamento dos dados foi uma pesquisa bibliográfica. Como resultado apontamos que na atual sociedade, tanto a informação quanto os meios disponíveis para obtê-la, oferece ao indivíduo empoderamento, assim, a informação constitui elemento importante para a participação cidadã e para isso, no campo da política de informação em saúde, os sistemas devem promover a informação e reforçar a capacidade das políticas públicas.

Palavras-chave: Sociedade civil; Políticas Públicas; Cidadania. Sociedade Civil. Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS).

PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE NATIONAL HEALTH INFORMATION AND INFORMATICS POLICY (PNIIS)

Abstract

For this study, we understand the State as a form of organization of political power with sovereignty and its role to ensure security, justice and economic and social well-being. Such attributions can undergo changes, with greater or lesser emphasis, which contribute to the State to change and establish new models of behavior and values. This study is part of the research that was developed, presented and approved in the doctoral course in Educational Sciences at the University of Minho. We use theoretical framework approaches from public policies, social movements, educational policies and health information. The object in perspective is the National Policy on Health Information and Informatics in Brazil. It is, therefore, a research with a qualitative approach, whose purpose is to reconsider or reconstruct the reality of the observed phenomena. As an investigation method, we chose to develop an explanatory study, whose data collection was a bibliographical research. As a result, we point out that in today's society, both the information and the means available to obtain it, offer the individual empowerment, thus, information is an important element for citizen participation and for this, in the field of health information policy, the systems should promote information and strengthen the capacity of public policies.

Keywords: Civil society; Public policy; Citizenship. Civil society. National Policy on Health Information and Informatics (PNIIS).

¹ Bibliotecária da UFRB, Especialista em Metodologia da Pesquisa, Mestra em Ciências Sociais/UFRB, Doutora em Ciências da Educação/UFRB/UMinho. Pesquisadora do LTI Digital

² Docente do ICI-UFBA. Pós-doutora em Ciência da Informação (UNB) e doutora em Educação (UFBA). Mestre em CI (UFBA). Pesquisadora Líder do LTI Digital da UFBA.



1 INTRODUÇÃO

A título de recorte, para este estudo, compreende-se o Estado³ como uma forma de organização do poder político com soberania e tem como papel garantir a segurança, a justiça e o bem-estar econômico e social.

Embora, tais atribuições possam sofrer alterações, com maior ou menor ênfase, **têm** contribuído para que o Estado se altere e estabeleça novos modelos de comportamentos e de valores.

Essas alterações ocorrem também por influências externas e internas que incidem nos Estados e nas políticas públicas educativas, seja por meio de organismos internacionais - OCDE, Banco Mundial, FMI, seja por meio de atores nacionais e locais - sindicatos, partidos, coletivos sociais, Organizações Não Governamentais – ONGs, dentre outros.

Destarte abordaremos aqui a influência da sociedade civil nas políticas educacionais e de informação em saúde, com enfoque na Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS), tendo como referencial teórico abordagens de políticas públicas e de movimentos sociais.

Os pontos-chave dessa política são: 1) ampliar o alcance das soluções digitais com ênfase no cidadão; 2) reconhecer a rede nacional de dados em saúde como uma plataforma digital que possa potencializar novas soluções digitais; 3) ter o engajamento de toda a cadeia da área da saúde para alimentar e fomentar o compartilhamento do dado da saúde; 4) focar na governança do uso da informação; e 5) trazer inovação na forma do trabalho e do atendimento do cidadão através da tecnologia. (PNIIS, 2016)

A motivação deste estudo foi norteada pela tentativa de produzir conhecimentos novos, úteis em torno do seu objeto de estudo, sem que isso implique numa aplicação prática prevista.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa de abordagem qualitativa, cujo propósito se debruça em reconsiderar ou reconstruir a realidade dos fenômenos observados. Como método de investigação, optamos por desenvolver um estudo explicativo.

Segundo as fontes de informação, os procedimentos utilizados foram, a pesquisa bibliográfica, por ser indispensável para o embasamento teórico que norteou o estudo. Trata-se de um estudo de caráter descritivo, que visou o delineamento das características do fenômeno observado, e desta forma apontar suas características e sua importância para a consolidação da democracia e sua conexão com as políticas de educação e da informação em saúde.

³ Conceito de Estado defendido por Afonso, 2001, p.17

3 MOVIMENTOS SOCIAIS: aspectos históricos

Os movimentos sociais impulsionam as decisões políticas, as quais, para serem compreendidas é necessário entender a relação entre sociedade civil e Estado, para a consolidação da democracia, bem como compreender as determinações globais e as particularidades locais que incidem na implementação das políticas educativas, as quais, segundo Ball e Mainardes (2011, p.103) “são enfatizadas e implementadas diferentes por circunstâncias e locais diferentes”.

Desta forma, as políticas públicas refletem as relações de poder e os conflitos existentes na sua definição, como também a própria representação que a sociedade apresenta no contexto histórico a que estas surgem (SANTOS, 2012).

Nesta perspectiva Scherer-Warren (2006, p.10), esclarece que “a sociedade civil está preferencialmente relacionada à esfera da defesa da cidadania e suas respectivas formas de organização em torno de interesses públicos e valores, incluindo-se o de gratuidade/altruísmo”, uma vez que, o conceito de cidadania não permanece inalterado na história tampouco na sociedade, para efeito deste estudo, entenderemos como cidadania o conjunto dos direitos e deveres civis, sociais e políticos.

Compreender a política pública exige entender sua esfera específica no que se refere a identificação do projeto social do Estado e as contradições gerais no contexto histórico em que determinada política se apresenta e como a sociedade vai se posicionar perante o Estado e se mobilizar para reivindicar os seus interesses.

Scherer-Warren (2006, p.10) esclarece que a “sociedade civil nunca será isenta de relações de conflitos de poder e políticas diversificadas e antagônicas”. Essa relação implica todo contexto histórico da própria formação social e da “influência que exerce sobre as políticas educacionais de cada época” (SANTOS, 2012, p.1), pois, a sociedade civil representa os variados níveis em que os valores e os interesses da cidadania se apresentam em cada sociedade para “o encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas” (SCHERER-WARREN, 2006, p.110).

Em nível global, Teixeira (2002) aponta que os movimentos sociais são fundados por motivações e modalidades de ações variadas e que coexistem com elementos comuns em seus discursos, potenciando a sua articulação e seu grau de influência. De acordo com esse entendimento, a sociedade civil é entendida como o espaço em que as classes organizam e defendem seus interesses, ou seja, é a esfera da elaboração e/ou difusão de valores, cultura e

ideologias que tornam, ou não, conscientes os conflitos e as contradições sociais (GRAMSCI, 2001)

Todavia, a sociedade civil abrange formas sociais diversas, que vão desde grupos que se reúnem a fim de reivindicar benefícios para seus membros, até grupos preocupados em conquistas que impliquem em mudanças estruturais da sociedade (BAIÃO *et al.*, 2015).

Enquanto fenômenos históricos, os movimentos sociais resultam de lutas que visam a resolução de problemas básicos de desigualdades sociais, por conseguinte, enquanto existir injustiça social, existirá movimentos sociais. Contudo, a trajetória dos movimentos sociais impulsionou “mudanças na lógica institucional, na qualidade de atores sociais que entram e voltam à cena política” (VIEIRA; OLIVEIRA, 2010, p.141) sempre que necessário.

Assim, torna-se positiva a participação desses atores sociais não apenas em conflitos, mas, também a sua intervenção pública visando a construção de uma sociedade civil forte e consolidada. Isto posto, os movimentos sociais culminam no exercício de cidadania, uma vez que se reivindicam direitos e deveres, haja vista a “responsabilização dos cidadãos em arenas públicas” (GOHN, 2004), através da participação nas políticas sociais.

No que se refere aos paradigmas dos movimentos sociais, as suas abordagens teóricas, Gohn (2002) esclarece que na Europa coexistem duas abordagens teóricas, a Marxista e a dos Novos Movimentos Sociais - NMS, na qual a primeira, está ligada nos processos históricos globais, nas oposições existentes e na luta de classes. Enquanto os Novos Movimentos Sociais partem de explicações mais conjunturais, situadas na política, fazem recortes da vida cotidiana a fim de “observar a política dos novos atores sociais” (GOHN, 2002, p.15).

Para Santos (2011) há uma diferenciação de acordo as bases sociais dos NMS, sendo que nos países centrais, eles se formam pela expressão da nova classe média, tais como movimentos ecológicos, feministas, dentre outros, enquanto nos países periféricos, nomeadamente os da América Latina, estes surgem como movimentos populares como, por exemplo, movimento dos sem-terra, movimento dos sem-teto, há, portanto, uma ampliação e diversidade dos grupos organizados.

Outro aspecto que se deve levar em conta é que, com vistas a obterem mais visibilidade, bem como produzir impactos na esfera pública, e desta forma alcançarem os resultados almejados, os grupos se articulam com outros, que segundo Scherer-Warren (2006, p.113) “nesse processo articulatório, atribuem, portanto, legitimidade às esferas de mediação (fóruns e redes) entre os movimentos localizados e o Estado, por um lado, e buscam construir redes de movimentos com relativa autonomia”.

No contexto das sociedades globalizadas, os movimentos sociais seguem para essa mesma tendência, com vistas às múltiplas dimensões – civis, políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, que buscam atender todas as demandas da pessoa.

Neste cenário de conjugação de reivindicações por qualidade de vida, igualdade de direitos e oportunidades, no qual os movimentos sociais atuam em rede, dá-se também o empoderamento, que, com a distribuição do poder, os centros de poder se democratizam e o poder se redistribui embora não na mesma proporção, pois, de acordo Scherer-Warren (2006, p.121) ”mesmo numa rede há elos mais fortes (liderança, mediadores, agentes estratégicos, organizações de referência, etc.) que detêm maior poder de influência, de direcionamentos nas ações, do que outros elos de conexão da rede”.

No caso do Brasil, Dagnino (2004) alerta que há a confluência entre dois projetos políticos que atuam no mesmo espaço, no qual o primeiro reivindica a participação da sociedade civil e o outro a operacionalização do neoliberalismo, que de acordo a autora: Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente — mas não só — pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade.

Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (DAGNINO, 2004, p.95). Daí a importância da sociedade civil em impulsionar o conflito entre Estado e sociedade, obrigando o Estado a não atender exclusivamente o mercado.

4 AS POLÍTICAS EDUCATIVAS E A POLÍTICA NACIONAL DE INFORMAÇÃO EM SAÚDE

As políticas educativas brasileiras são marcadas por contradições, discontinuidades, adaptações e rupturas, caracterizadas por um paradigma seletivo voltado para atender ao “modelo social dominante de cada época” (SANTOS, 2012, p.2). Os organismos internacionais estabelecem visão comparativa da educação e na elaboração de leis gerais para a composição de uma agenda única que fixa as prioridades e a resolução dos problemas relacionados à educação, cujo projeto educacional proposto por alguns organismos intergovernamentais (FMI, Banco Mundial, etc), segundo Drabach *et al.* (2006, p.5):

[...] remetem a uma educação redentora, desprovida de interesses e características que são próprios de diferentes grupos. Desta forma, propõem uma educação universal,

utópica, centrada nos princípios de harmonia e que conserva as desigualdades sociais que sustentam o mundo capitalista.

Diante desta realidade, a educação apresenta um caráter hegemônico surgindo como um relevante elemento político de conservação do neoliberalismo alicerçado no estabelecimento de consensos gerais que devem ser usados de forma universal e que funcionam como régua para medir e classificar os países em ranking “construindo dessa forma, uma divisão de classes em nível mundial” (BENDRATH, 2013, p.40) na qual, as “diretrizes educacionais são encaminhadas para o direcionamento da política internacional, formando cidadãos aptos e preparados para enfrentarem os desafios da alta competitividade, da concorrência exacerbada, da vitória a qualquer custo” (BENDRATH, 2013, p.35).

Na atualidade, a participação da sociedade nas políticas públicas não se limita apenas às manifestações nas ruas, mas também se encontram nos espaços de decisão, através dos conselhos, os quais atuam como canais de participação cidadã na constituição do poder público, exigindo assim “políticas que reconheçam suas existências e que as reforcem e as reafirmem” (ARROYO, 2013, p.54), e reivindiquem sua participação no Estado.

O envolvimento da sociedade civil na arena pública através de conselhos institucionalizados deve ter como missão assegurar que o Estado cumpra seu dever em fornecer serviços sociais de qualidade para todos, desta forma a sociedade civil deve participar ativamente.

Para Arroyo (2013) os movimentos sociais não se limitam a exigir o direito à terra, territórios, teto, renda, trabalho, educação, memória, cultura, com suas mobilizações, reivindicam políticas agrárias, urbana, de trabalho, saúde, educação dentre outras de mesma importância.

No Brasil a participação dos cidadãos nas políticas públicas é garantida pela Constituição brasileira de 1988, assegurando direitos sociais, políticos, econômicos, além da institucionalização de canais de negociação entre o Estado e a sociedade, através, por exemplo, dos conselhos setoriais de proposição, gestão e de fiscalização de políticas públicas (SANTANA; OLIVEIRA, 2004).

A década de 1990 é apontada como a que se desenvolveu no Brasil, o espaço público não estatal, com a coexistência de fóruns, conselhos, redes e articulações entre os representantes do poder público e sociedade civil, a fim de atender as demandas sociais.

No entanto, Gohn (2004) alerta que,

[...] não podemos perder de vista que essas novas redes associativistas também estão contribuindo para o empowerment (empoderamento) dos setores populares em nossa sociedade, ainda que de forma muito pontual por trabalharem com projetos

focalizados e tratem os demandatários excluídos como clientes de serviços sociais. Mas os problemas sociais são graves e necessitam de respostas urgentes. Por isso o Terceiro setor de perfil mais corporativo, estruturado com apoio de grandes grupos ou companhia empresariais, atuando nas franjas da nova economia social, segundo as regras da economia de mercado tende a predominar e as ONGs que trabalham de forma processual, com ênfase na capacidade da sociedade de se organizar e de defender seus interesses, na construção de novos atores sociais que representam distintos interesses e que atuam em defesa da cidadania (GOHN, 2004, p.25).

Não obstante, a formação dos conselhos para a participação na política seja recente, Teixeira (2002) esclarece que sua formação não é nova, pois os teóricos marxistas já os concebiam como órgãos embrionários de um governo revolucionário, cujos delegados recebiam um mandato imperativo e revogável.

No Brasil, o conselho se insere na agenda política em duas vias, na primeira através dos Conselhos Comunitários criados pelo próprio poder público a fim de negociar as demandas populares; a segunda via, é por meio do conselho popular, neste caso sua criação se dá pelos próprios movimentos sociais, no entanto não apresentam estrutura formal e tampouco possuem ligação com partidos políticos, são conselhos autônomos.

Há a necessidade de uma Política Nacional de Informação e Informática em Saúde (PNIIS) que norteie as ações de tecnologia da informação e comunicação (TIC) de todo o sistema de saúde brasileiro.

No estudo publicado em 2015, Cavalcante et. al. (2015) apontaram que, partir de uma análise de conteúdo foi possível identificar duas categorias: 1) avanços, recuos e falta de legitimidade na definição da PNIIS; 2) percepções sobre o panorama da PNIIS no cenário nacional. Esta última foi decomposta em três subcategorias: (a) avanços relacionados à PNIIS; (b) desafios relacionados à PNIIS que se conformam como obstáculos para sua definição, legitimação e implementação; (c) estratégias propostas com vistas à suplantar os desafios relacionados à PNIIS.

Apesar da PNIIS ainda não estar formalizada e legitimada, a incorporação de tecnologias da informação na área da saúde continuava a se desenvolver de forma descontrolada (CAVALCANTE; et al, 2015).

Assim como no contexto das políticas educacionais, no Brasil ainda há uma ausência de articulação do setor da saúde e, conseqüentemente, na PNIIS. No caso específico da saúde, um ponto também de destaque é a falta de profissionais com capacitação para atuar e operacionalizar as inovações no contexto da informática e tecnológicas contemporâneas. Ainda neste ponto, vale destacar que o entrosamento do(a)s médicos e médicas frente aos aspectos, demandas e debates políticos não apresentam o mesmo nível de engajamento como aquele dedicado às suas participações em congressos da sua especialidade.

A PNIIS, além de avançar lentamente em sua definição, enfrenta diversos obstáculos para sua implementação, dentre eles um modelo político de informação obsoleto e inapropriado para a sociedade da informação (CAVALCANTE; et al, 2015).

O sistema de informação em saúde é um elemento estratégico para a atuação em saúde. Para seu funcionamento são necessários dados da assistência em saúde que por sua vez irá gerar novos dados que irá proporcionar todo o processo de organização, planejamento e apoio na avaliação dos serviços. Desse modo, o PNIIS reforça pontos como a comunicação, a tecnologia, a educação e a informação como componentes essenciais para alcançar a qualidade, equidade e a humanização dos serviços de saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo ao que foi posto, podemos concluir que na atual sociedade, tanto a informação quanto os meios disponíveis para obtê-la, oferece ao indivíduo empoderamento, assim, a informação constitui elemento importante para a participação cidadã.

Contudo a tomada de decisão é proporcional à quantidade e qualidade da informação que cada um possui, daí a necessidade de se promover a sociedade através da educação, para que assim possa otimizar o conhecimento e transformar a sua realidade, pois a informação propositiva depende diretamente do capital humano. Nesse contexto, é necessário que as pessoas potencializem seus conhecimentos e suas competências ao longo da vida, e para isso, os sistemas educativos devem promover a aprendizagem e reforçar a capacidade e o estímulo na manutenção do aprendizado ao longo da vida.

A Política Nacional de Informação e Informática em Saúde traz em seu bojo, que as decisões precisam ser norteadas por meio de decisões estratégicas, a partir de dados e informações.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. Reinventar a política: reinventar o sistema de educação. **Educação & Sociedade**, n. 124, 2013.

BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (orgs.). Políticas Educacionais: questões e dilemas. **Olhar de Professor**, v. 15, n. 2, p. 399-405, 19 fev. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS. **Política Nacional de Informação e Informática em Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

BENDRATH, Eduard Angelo. Convergências e distanciamentos na educação não- formal: uma análise dos relatórios da UNESCO. **Propuesta educativa (Online)**, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, n. 45, p. 69-80, Maio 2016. Disponível em: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1995-77852016000100008&lng=en&nrm=iso. Acessado em: 09 out. 2021.

CAVALCANTE, Ricardo Bezerra et al. Panorama de definição e implementação da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2015, v. 31, n. 5, p. 960-970. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00095014>. Acessado em: 08 out. 2021.

DAGNINO, Renato. A relação pesquisa-produção: em busca de um enfoque alternativo. In: SANTOS, L. et al. **Ciência, tecnologia e sociedade: o desafio da interação**. Londrina: Iapar, 2004.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade** [online]. 2004, v. 13, n. 2, p. 20-31. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902004000200003>. Acessado: 09 out. 2021.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere: temas de cultura, ação católica, americanismo e fordismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001b. v. 4.

SANTANA, V. S.; OLIVEIRA, R. P. Saúde e trabalho na construção civil em uma área urbana do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2004, v. 20, n. 3, p. 797-811. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000300017>. Acessado em: 09 out. 2021.

SANTOS, Talianne Rodrigues et al. Políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência: uma reflexão crítica. **Revista Ágora**, Vitória, n. 15, 2012, p. 110-119.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Soc. estado.**, Brasília, v. 21, n. 1, Apr. 2006.

TEIXEIRA, C. F. Epidemiologia e Planejamento de Saúde. In: ROUQUAYROL, M. Z.; ALMEIDA FILHO, N. **Epidemiologia & saúde**. 6.ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 2003.