



A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho – PASS: Uma análise dos fatores que influenciam a sua implementação no Instituto Federal da Bahia - IFBA

Autoria

Denise - denisemascarenhas@hotmail.com.br

Daniela Campos Bahia Moscon - daniela.moscon@unifacs.br

Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr em Admin – PPGA /UNIFACS - Universidade Salvador

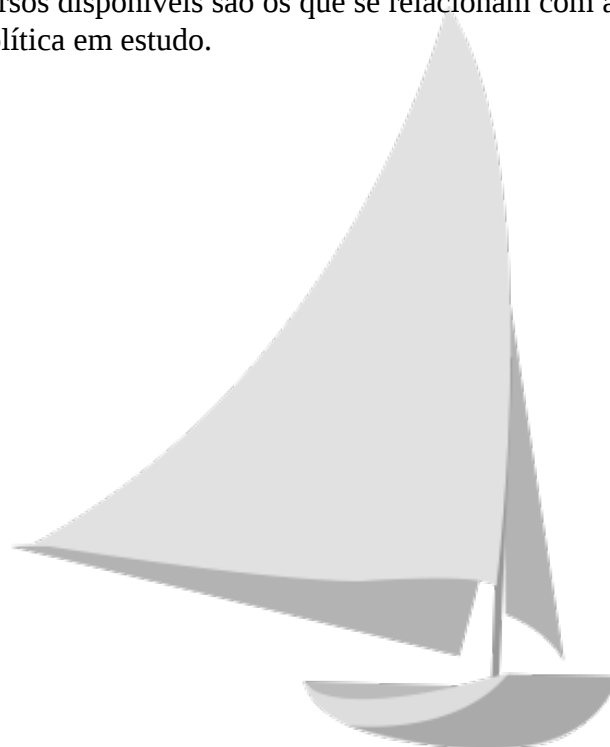
Lindomar Pinto da Silva - lpsilva@sefaz.ba.gov.br

Univesidade Salvador-UNIFACS

outro/outro

Resumo

Este artigo analisou os fatores que influenciaram a implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS, no Instituto Federal de Educação da Bahia – IFBA. O referencial teórico tratou de Políticas Públicas, especialmente a fase de implementação. É um trabalho com abordagem quantitativa, usando regressão múltipla a uma amostra de 346 questionários respondidos, aplicados aos servidores do Instituto, entre os meses de agosto e setembro de 2018. Os resultados apontam que a PASS ainda não se encontra efetivamente implementada, tendo como evidência a falta de conhecimento dos servidores sobre a sua existência e a baixa participação deles nas ações desenvolvidas. Indicam também que os fatores variáveis contextuais, cultura organizacional, organização do aparato administrativo e recursos disponíveis são os que se relacionam com a eficácia no processo de implementação da política em estudo.





A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho – PASS: Uma análise dos fatores que influenciam a sua implementação no Instituto Federal da Bahia - IFBA

Resumo

Este artigo analisou os fatores que influenciaram a implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS, no Instituto Federal de Educação da Bahia – IFBA. O referencial teórico tratou de Políticas Públicas, especialmente a fase de implementação. É um trabalho com abordagem quantitativa, usando regressão múltipla a uma amostra de 346 questionários respondidos, aplicados aos servidores do Instituto, entre os meses de agosto e setembro de 2018. Os resultados apontam que a PASS ainda não se encontra efetivamente implementada, tendo como evidência a falta de conhecimento dos servidores sobre a sua existência e a baixa participação deles nas ações desenvolvidas. Indicam também que os fatores variáveis contextuais, cultura organizacional, organização do aparato administrativo e recursos disponíveis são os que se relacionam com a eficácia no processo de implementação da política em estudo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Implementação. PASS. IFBA.

1 Introdução

O Governo Federal, a partir de 2007, iniciou a construção e implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal – PASS dentro dos princípios da universalidade e integralidade das ações, frente à obrigação em responder por ações em saúde e segurança do trabalho do servidor público federal atrelado à necessidade de melhorar a qualidade de vida, promover a saúde dos seus servidores, padronizar os procedimentos e otimizar os recursos. A PASS é sustentada por meio da inter-relação entre os eixos de vigilância e promoção, perícia médica e assistência à saúde, subsidiados pelo SIASS - Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal. A partir de sua elaboração, vários órgãos federais inseriram em seu contexto as ações da PASS, e estudos vem sendo realizados para verificação de sua eficácia, como destacam Zanin et al (2015). Nesse contexto, em 2011, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA, iniciou a implementação da PASS, após celebrar um acordo de cooperação técnica com a Universidade Federal da Bahia.

O IFBA é uma instituição de educação especializada na oferta de educação profissional e tecnológica em todos os seus níveis e modalidades de ensino, composto pela Reitoria, localizada em Salvador, por 21 (vinte e um) Campi, 1 (um) Núcleo avançado e 1 (um) Campus avançado, além do Polo de Inovação Salvador (PIS), implementado no Parque Tecnológico da Bahia.

Contudo, a implementação de uma política pública é influenciada por uma gama de fatores que interferem em sua operacionalização, a exemplo de recursos, discricionariedade, cultura organizacional, influência política, variáveis contextuais, etc., e, por conseguinte, em seu desempenho (LOTTA, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIPSKY, 2010; WU ET AL., 2014). Isto posto, o objetivo desta pesquisa é, analisar, na percepção dos servidores, os fatores que influenciam a eficácia da implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal do IFBA.

Em se tratando de uma política recente, a pesquisa justifica-se, portanto, para suprir a inexistência de dados relativos à implantação dessa política no âmbito do Instituto. Ainda poderá subsidiar a elaboração e o planejamento de programas, projetos e ações norteados pelas informações levantadas na pesquisa de campo, orientar os servidores implementadores



de forma a otimizar o processo de implementação e ainda para auxiliar o Instituto a disseminar, entre os servidores, a política e alertá-los a respeito da importância de sua participação ativa na construção da mesma. No que alude à esfera acadêmica, esta pesquisa se justifica pela insuficiência de estudos publicados que explorem a PASS no contexto das Instituições Federais de Ensino superior - IFES, sobretudo no que tange à fase de implementação da política, e ainda pela ausência de pesquisas nesta área temática. Assim, este artigo está estruturado a partir desta introdução. Seguida da discussão sobre políticas públicas e a fase de implementação. Após são apresentadas informações sobre a PASS e o IFBA. Segue-se então a metodologia e após são apresentados os resultados e a discussão dos dados. Finaliza-se com as considerações finais.

2 Políticas Públicas

A Política pública, para Dias e Matos (2012), é um conjunto de parâmetros e diretrizes que viabilizem a gestão do Estado na resolução dos problemas nacionais objetivando alcançar condições equânimes de qualidade de vida a todos os cidadãos. Os autores Secchi (2012) e Castro e Oliveira (2014) também enxergam as políticas públicas pelo viés da coletividade: Aquele considera o problema público o fundamento teórico das políticas públicas composta por dois elementos basilares: a intencionalidade pública e a resposta ao problema público, que se traduzem no tratamento ou na resolução do problema. Esses aludem que compete ao Estado proverem-nas (ou mesmo mediante delegação), para atender os desafios e problemas de anseios da sociedade.

A política pública é dividida em fases que em conjunto são usualmente conhecidas como ‘Ciclo de Políticas Públicas’. Entretanto, a fase de implementação é base teórica dessa pesquisa. Secchi (2012) sustenta que nesta etapa, as intenções políticas são transformadas em ações, ou seja, a política pública é executada. Nesta fase, é imprescindível a mobilização de atores políticos, elementos catalizadores desse processo, que em sua maioria, não fazem parte do topo da pirâmide política (RUA, 2013). Esta fase da política pode ser influenciada por fatores como a atuação do burocrata, com sua discricionariedade, a cultura organizacional, os recursos financeiros, humanos, materiais, capacidade de rede, disputas de poder, entre outros.

Para Lotta (2010), os burocratas decidem pelos serviços ofertados pela sua organização, bem como pela qualidade e quantidade das benfeitorias e sanções/restrições voltadas aos usuários. Os burocratas, corrobora Oliveira (2012), detêm o domínio de beneficiar ou punir o cidadão quando da materialização da política. Nessa perspectiva, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. ix), asseguram que “as políticas implementadas pelos burocratas da linha de frente (street-level) podem se distanciar de maneira considerável daquilo que foi contemplado no estágio da formulação da política”. A atuação dos burocratas envolve ainda a sua capacidade de coordenação da rede de organizações (WU ET AL., 2014)

A cultura organizacional, por sua vez, pode ser compreendida como o conjunto de valores, costumes e crenças compartilhados, compreensões dos membros do grupo, ideologias, tradições e costumes históricos, regras de comportamento, regras de interação social, práticas, desejo coletivo, atividades de comunicação e sanções (SILVA, 2011). Neste aspecto, a cultura orienta os comportamentos e pode facilitar ou dificultar o processo de implementação da política. A descontinuidade administrativa também é uma característica da cultura na gestão pública. Ela pode ocorrer após mudança de gestão, e o resultado se manifesta no mau uso da máquina pública, no desânimo e apatia das equipes envolvidas, no desperdício de recursos públicos (NOGUEIRA, 2006) e insere a necessidade de inovação nas negociações (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Lipsky (2010) destaca os recursos, que se traduzem em recursos humanos, materiais, insumos e financeiros e os objetivos das ações públicas que indicam precisão e clareza para



evitar situações ambíguas e conflitantes como fatores que afetam a implementação. Incluem também missões vagas ou múltiplas e má concepção (WU ET AL., 2014). Lima e D'Ascenzi (2013) destacaram que a organização do aparato administrativo e variáveis contextuais também afetam a implementação da política.

A organização do aparato administrativo se refere à estrutura organizacional, à disponibilidade, o tamanho, vitalidade e competência dos recursos humanos e graus de hierarquia (VIANA, 1996; LIMA, D'ASCENZI, 2013) e má estrutura de gestão (WU ET AL., 2014). Dentre as variáveis contextuais que afetam a implementação podemos elencar em primeiro lugar o contexto social que se relaciona ao apoio e opinião pública, por vezes instáveis. O contexto econômico que reflete e influencia no repasse de recursos financeiros e o contexto político que remete às mudanças de governo, ao apoio das elites e da posição de grupos partidários de oposição (VIANA, 1996; LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008; LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Influências políticas ou barreiras políticas, como autorização lenta, fraco apoio político, oposição burocrática, fracos incentivos ao implementador e disputas de poder também afetam a implementação de uma política pública uma vez que estão diretamente relacionadas com a quantidade e o grau de cooperação existente entre as organizações envolvidas (WU ET AL., 2014; LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

A Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal é sustentada por um sistema integrado de informações em saúde do servidor (BRASIL, 2010a). No que concerne à consolidação dessa política, o governo propôs diversas ações estratégicas, dentre elas, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor - SIASS, o qual segundo Zanin et al. (2015) é a base estruturante da PASS que efetivamente tem maior ação governamental e por isso é a que mais tem avançado. O SIASS é um sistema estruturante de gestão de pessoas que tem por finalidade coordenar, implementar e integrar as ações e programas da PASS, assim como articular os recursos existentes (BRASIL, 2010a). O modelo visa à humanização no atendimento pericial e padronização e melhoria dos serviços de atenção à saúde do servidor (PEREIRA, 2012).

O SIASS é operacionalizado por equipe multiprofissional formada exclusivamente por servidores federais, no qual integra uma política sustentada por 3 (três) eixos interligados: **a) assistência à saúde:** ações voltadas à saúde do servidor, com vistas a prevenção, detecção, reparação e tratamento de doenças; **b) perícia oficial:** ação odontológica ou médica que consiste na avaliação técnica de questões relacionadas ao estado de saúde e à capacidade laboral do servidor; **c) promoção, prevenção e acompanhamento da saúde:** objetiva propor ações de intervenção nos processos e ambiente de trabalho (BRASIL, 2010b).

Para cumprir as diretrizes da PASS, no tocante aos servidores federais do estado da Bahia, foi implantada a primeira unidade SIASS, em 2010, na Universidade Federal da Bahia – UFBA. Nesse contexto, o IFBA, como órgão partícipe, e alinhado com a política, estruturou o Departamento de Qualidade de Vida - DEQUAV, suporte e intermediação do IFBA com o SIASS, tornando-o responsável por estruturar programas, projetos e ações, amparados nos três eixos da PASS, com vistas à promoção da saúde e qualidade de vida no trabalho de seus servidores.

3 Método

Trata-se de estudo de natureza descritiva, recorte transversal e abordagem quantitativa. Os participantes são os Docentes e Técnicos Administrativos do IFBA, ativos e estatutários, que totalizam 2.518 servidores. A coleta de dados foi realizada entre agosto e setembro de 2018, por meio de questionário, autoaplicável, composto de perguntas fechadas e segmentado em duas partes. Na primeira, contendo as questões de 1 a 7, foram levantados dados de



caracterização dos sujeitos envolvidos na pesquisa, tais como os sociodemográficos e os ocupacionais. A segunda parte, composto de 41 afirmativas (variáveis), foi construído utilizando-se a escala likert com cinco níveis de intensidade (Discordo totalmente, Discordo Parcialmente, Nem Discordo e Nem Concordo, Concordo Parcialmente, Concordo Totalmente) O nível de concordância foi avaliado considerando a soma do percentual de respostas das opções 4 (concordo parcialmente) e 5 (concordo totalmente) de cada afirmativa presente no questionário.

Os dados obtidos foram exportados para o *software* R e analisados através da análise fatorial e regressão múltipla para medir as relações condicionais entre implementação da PASS, medida pela percepção de eficácia, e os fatores que afetam o processo de implementação de uma política pública, avaliado pelos fatores Conhecimento da política, Recursos, Objetivos da política pública, Organização do aparato administrativo, Atuação dos atores, Influência política, Cultura organizacional e Variáveis contextuais.

A análise de regressão é um procedimento estatístico que permite analisar a relação entre variável independente (explicativa) e variável dependente (explicada): se a variável independente e a variável dependente se movimentam na mesma direção em suas médias, então há uma associação positiva entre elas; se, por outro lado, as variáveis movem-se em direções opostas, então há uma relação negativa. A fórmula usada para explicar os resultados possui a forma geral descrita na Equação 1:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \dots + \beta_k X_k + e \quad (1)$$

Onde, Y é a variável dependente (percepção de eficácia da política), $X_1, X_2, \dots, X_k$ são as variáveis independentes (fatores que influenciam a implementação da política), β_0 o parâmetro do intercepto, $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ os coeficientes de cada variável independente e das variáveis de controle e e o erro associado ao modelo (MALHOTRA, 2012). As variáveis de controle utilizadas neste trabalho são: gênero, faixa etária, função, tempo de serviço, campus, escolaridade, nível hierárquico. Para utilizar o modelo de regressão descrito acima, por ser o questionário utilizado composto de 41 afirmativas (variáveis), fez-se análise fatorial que tem como objetivo a redução da quantidade de variáveis como forma de torná-las gerenciáveis no modelo de regressão (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2010). No questionário, cada afirmativa representa uma variável ou um item. Cada fator é construído por uma determinada quantidade de itens em cada variável, a saber, Conhecimento da política (5), Recursos (4), Objetivos da política pública (4), Organização do aparato administrativo (4), Atuação dos atores (4), Influência política (4 itens), Cultura organizacional (4), e Variáveis contextuais (4). As variáveis inseridas no modelo de regressão são descritas conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1– Descrição das variáveis

Variável	Categorias/descrição
Gênero (sexo)	0= feminino; 1= masculino
Idade:	1= menos de 30 anos; 2=entre 30 e 40 anos; 3= entre 41 e 50 anos; 4= entre 51 e 60 anos; 5= acima de 60 anos
Categoria Funcional	1=Docente; 2=Técnico Administrativo em Educação
Tempo de Serviço na Instituição	1= 0 a 5 anos; 2 = 6 a 10 anos; 3= 11 a 15 anos; 4 = 16 a 20 anos; 5= mais de 20 anos
Campus	0 = Reitoria; 1 = Salvador; 2 = Reg Metropolitana; 3 = Interior
Escolaridade	0= fundamental; 1 = médio; 2 = técnico; 3= superior incompleto; 4 = superior completo; 5 = Especialização; 6 = Mestrado; 7 =Doutorado; 8 = Pós-Doutor
Nível Hierárquico	0 = nenhum; 1 = Função Gratificada 2 = Cargo de Direção
Conhecimento da política	Mede o nível de conhecimento que os servidores possuem da PASS
Eficácia da Política	Mede a percepção dos servidores sobre os efeitos positivos da PASS sobre a sua saúde
Participação nas Ações	Mede o grau de participação dos servidores nas ações da PASS realizadas pela organização
Recursos	Mede a percepção dos servidores sobre a disponibilidade dos recursos disponíveis para uso na PASS: Financeiros, Humanos, Materiais, Tecnológicos



Objetivos das Ações Públicas	Mede a percepção dos servidores sobre quão claros são os objetivos e metas da PASS: Precisão e clareza dos objetivos/metad, Missões vagas/ múltiplas, Má concepção
Atuação dos Atores	Mede a percepção dos servidores sobre a forma de atuação dos atores responsáveis pela implementação da política: Discricionariedade, Capacidade e performance dos atores, Capacidade de coordenação de rede, Capacidade técnica
Cultura Organizacional	Mede a percepção dos servidores sobre os aspectos culturais que afetam a implementação da PASS: Descontinuidade administrativa, Características das agências implementadoras
Influência Política	Mede a percepção dos servidores sobre como as relações de poder afetam a implementação da Política: Disputas de poder, Oposição burocrática, Autorização lenta
Organização do Aparato Administrativo	Mede na percepção dos servidores como está organizado o instituto para realização de suas atividades: Rede de comunicação, Hierarquia, Autonomia das organizações, Estrutura organizacional, Sistemas de controle, Capacidade operacional
Variáveis Contextuais	Mede na percepção dos servidores sobre como elementos externos afetam as atividades da organização: Econômico, Social, Político

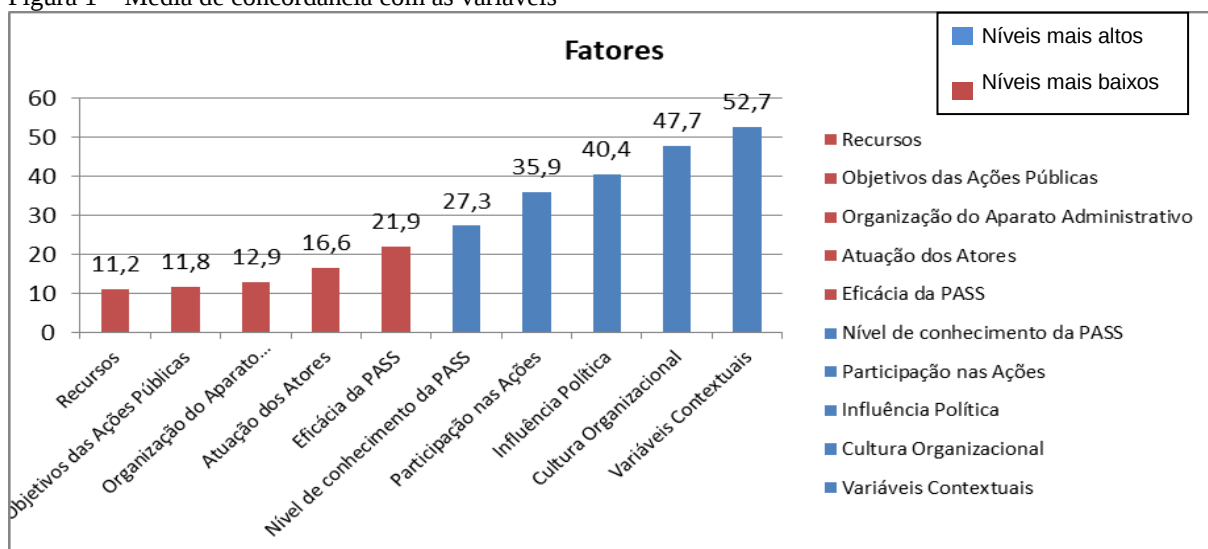
Fonte: Elaboração própria.

4 Resultados e Análises

Foram coletadas 346 respostas válidas. Verificou-se que 42,2% deles são docentes, enquanto que 57,8% são Técnicos Administrativos em Educação. Constatou-se que 52,3% são do gênero masculino, 24,9% são servidores da Reitoria, 31,2% são do Campus Salvador, 8,1% da região metropolitana de Salvador e 35,8% são do interior do estado. Apenas 7,2% tem idade inferior a 30 anos. Outrossim, 70,8% dos servidores participantes da pesquisa tem até 10 anos na instituição. Por fim, 7,8% exercem Cargos de Direção, 26,3% são investidos em Funções Gratificadas, enquanto 65,9% não possuem função de confiança. No que se refere à escolaridade dos respondentes, apenas 5,9% não possuem nível superior.

A média de concordância dos servidores sobre a presença ou ausência dos fatores definidos como influenciadores da implementação da PASS pode ser visualizada na Figura 1. Os fatores Recursos (11,2%), Objetivos da política (11,8%), Aparato administrativo (12,9%) e Atuação dos atores (16,6%) são condicionantes que se positivamente presentes na organização, segundo Viana (1996) e Lima e D'Ascenzi (2013), representam fortemente a capacidade de uma política pública ser implementada.

Figura 1 – Média de concordância com as variáveis



Fonte: Elaboração própria.

Esses resultados podem ser a causa de a PASS não ter tido a inserção que em tese precisaria para alcançar o êxito esperado quando da concepção da mesma. Essa inserção, pouco significativa, pode ser inferida pelas médias de concordância das variáveis: Nível de conhecimento da política (27,3%), Percepção de eficácia da política (21,9%) e Nível de Participação dos servidores nas ações associadas à PASS (35,9%). Por sua vez, os fatores



Influência política (40,4%), Cultura organizacional (47,7) e Variáveis contextuais (52,7%), obtiveram percentuais de concordância maiores em relação aos demais fatores supramencionados, entretanto a sua presença na organização tem efeito contrário sobre as ações de implementação da política, uma vez que representam elementos de caráter negativo sobre as ações organizacionais. Especialmente os elementos da variável contextual, na visão de Wu et al. (2014) e Lima e D'Ascenzi (2013), tem relevância no sucesso na implementação de uma política pública, uma vez que pode materializar apoios importantes para que a organização consiga os recursos necessários à execução das ações para a institucionalização da política. Todavia na visão dos respondentes, o resultado apresentado nesses fatores revela mais a possibilidade de inibir de que contribuir para a efetiva implementação da PASS.

Se a política tinha como finalidade melhorar a saúde do servidor público, poder-se-ia dizer que seu objetivo não teria sido alcançado uma vez que dados sinalizam uma tendência crescente de adoecimentos na organização, confirmados pelo aumento dos afastamentos ocorridos no período em análise, especialmente nos anos de 2016 a 2018 (Tabela 1).

Tabela 1 – Dias de afastamentos de servidores

Ano	Quantidade de Dias de Afastamentos
2016	16.544
2017	23.380
2018	13.891

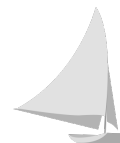
Fonte: Elaboração própria.

Ainda que em 2018 a quantidade de dias de afastamentos seja menor do que em 2016 e 2017, ressalva-se que estes números foram computados até agosto de 2018. Considerando o aclave de 2016 a 2017, a tendência é que os números de 2018 estejam entre 2016 e 2017, se não superá-los. Essa constatação também pode ser feita nas respostas dadas aos questionários no item “*Minha saúde melhorou após a implementação da PASS*”, onde apenas 4,9% sinalizaram melhorias com as ações vinculadas à PASS. Entretanto, ao detectar que apenas 27,3% dos servidores sinalizam conhecer a PASS, enquanto que o nível de participação geral ficou em 35,9%, parece haver um limitador importante na implementação da política.

No que se refere à regressão, em primeiro lugar, o modelo utilizado explica 52,04% (Adjusted R-squared: 0.5204) da variável dependente (percepção de eficácia da política). Em segundo lugar, das variáveis utilizadas, apenas os fatores Variáveis contextuais, Cultura organizacional, Organização do aparato administrativo e Recursos são significativos e explicariam a percepção de níveis de eficácia, que expressaria melhoria das condições de saúde dos servidores. Entretanto as variáveis, Conhecimento da política, Atuação dos atores, Objetivos da política, Participação dos servidores e Influência política não foram significativas, indicando não afetar a percepção de eficácia dos servidores. Além disso, das variáveis de controle utilizadas, apenas gênero, tempo de serviço no Instituto e nível hierárquico (cargo de direção) mostraram-se significativos, conforme tabela 2.

Tabela 2 – Resultados da regressão

Variáveis	Estimador	Erro	Value	PR(> T)	Significância
(Intercept)	0.26292	0.43201	0.609	0.543237	
Conhecimento da Política	0.09777	0.05446	1.795	0.073566	.
Atuação dos Atores	0.04911	0.07802	0.629	0.529494	
Variáveis Contextuais	0.17322	0.06014	2.880	0.004250	**
Cultura Organizacional	-0.12364	0.06249	-1.978	0.048753	*
Objetivos da Política	0.08865	0.08434	1.051	0.294032	
Organização do Aparato Administrativo	0.39475	0.06395	6.173	2.07e-09	***
Participação nas Ações	0.04090	0.06371	0.642	0.521391	
Influência Política	-0.05138	0.06386	-0.805	0.421619	
Recursos	0.21886	0.07282	3.005	0.002867	**



Gênero Masculino	0.19008	0.06951	2.734	0.006603	**
Tempo de serviço entre 6 e 10 anos	-0.28392	0.08419	-3.373	0.000838	***
Tempo de serviço entre 11 e 15 anos	-0.28780	0.12220	-2.355	0.019130	*
Tempo de serviço entre 16 e 20 anos	-0.45631	0.21141	-2.158	0.031657	*
Tempo de serviço mais de 20 anos	-0.36714	0.14984	-2.450	0.014824	*
Nível Hierárquico Cargo de Direção	0.26672	0.13552	1.968	0.049931	*

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.5915 on 314 degrees of freedom; Multiple R-squared: 0.5635, Adjusted R-squared: 0.5204; F-statistic: 13.08 on 31 and 314 DF, p-value: < 2.2e-16; Residuals: Min 1Q Median 3Q Max -1.43802 -0.37956 0.02109 0.35299 1.89238

Em relação à variável gênero, os resultados apontam que os homens percebem melhoria das condições de saúde no ambiente de trabalho mais do que as mulheres. Por sua vez, o tempo de serviço possui estimador com sinal negativo, significando que, quanto mais tempo o servidor possui dedicado à instituição, sua percepção sobre as condições de saúde piora. Além disso, os indivíduos investidos em cargos de direção conseguem enxergar melhorias nas condições de saúde a partir da implementação da PASS, mais do que indivíduos ocupantes de cargos de menor nível hierárquico, o que parece natural já que membros de cargos de direção são mais propensos a avaliarem de forma positiva as ações dentro da organização. Adotando como exemplo a variável nível de conhecimento da política, percebe-se que o grau de concordância dos gestores é quase o dobro da média dos demais servidores, conforme descrito na Tabela 3.

Tabela 3 – Nível de conhecimento da PASS: servidores x gestores

Afirmativas	Nível de concordância (%) Servidores	Nível de concordância (%) Gestores
Eu conheço o Departamento de Qualidade de Vida - DEQUAV e as atividades executadas por esse departamento.	60,82	77,78
Tenho conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Perícia em Saúde.	20,38	29,63
Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Assistência à Saúde.	13,17	29,63
Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Promoção, prevenção e acompanhamento da saúde.	11,60	51,85
O instituto desenvolve ações de intervenção nos ambientes e processos de trabalho, visando à prevenção dos acidentes, agravos e doenças relacionadas ao trabalho.	21,63	51,85
Média por grupo hierárquico	25,52	48,15

Fonte: Elaboração própria.

Na tabela referida, chama a atenção a grande diferença de percepção entre os servidores de um modo geral e os gestores nas respostas ao item “Tenho pleno conhecimento do conteúdo da PASS no que se refere à Promoção, prevenção e acompanhamento da saúde”, o que reforça a tendência de os gestores serem mais benevolentes em suas análises sobre a organização do que os demais membros da organização.

No resultado da regressão, a variável Organização do aparato administrativo mostrou-se significativa e positiva, indicando que quanto maior a existência dos elementos que compõem esta variável, e especialmente, as ações dos gestores, maior seria a percepção de eficácia da política. Esses resultados sinalizam para a importância dessa variável ao apresentar, dentre todas aquelas que foram significativas, o maior coeficiente (0.39475), indicando que ela é aquela que mais influencia sua implementação. Assim, uma ação institucional para acelerar a implementação da PASS deveria concentrar esforços sobre o aparato administrativo pelo fato de que, segundo Viana (1996) e Lima e Dascenzi (2013), ele, que entre outros elementos contempla a disponibilidade, o tamanho, vitalidade e competência dos recursos humanos, graus de hierarquia e atuação dos burocratas, pode comprometer o sucesso da implementação de qualquer política pública (LIPSKY, 2010; WU ET AL., 2014).



Outra discussão que merece importância neste estudo e que pode ter afetado o processo de implementação da PASS no IFBA são os aspectos culturais. Em termos percentuais, 47,7% dos respondentes consideraram que a cultura do Instituto afeta a implementação da política. No item Cultura organizacional, elementos como descontinuidade administrativa e características das agências implementadoras, destacam-se como influenciadores das ações de implementação de uma política pública, uma vez que a cultura molda os comportamentos dos sujeitos na organização (SILVA, 2011). Os respondentes consideram que a cultura é um dificultador importante na mudança de comportamentos em direção a uma saúde mais preventiva, uma vez que não se envolvem com as ações promovidas pela organização e que objetivam melhoria das condições de saúde, como palestras, cursos, etc. E de fato, os resultados revelam que há baixa participação dos servidores, já que apenas 24,9% declaram que participam das ações promovidas pelo Instituto. Na regressão, os resultados indicam uma relação significativa e negativa entre a percepção de eficácia da política e os aspectos culturais que envolvem o instituto. O coeficiente negativo (-0.12364) indica que quanto mais aqueles aspectos culturais medidos no questionário estejam presentes na organização menos se percebem melhoria nas condições de saúde dentro dela.

O fator contexto ou variáveis contextuais, no qual a organização está inserida também mostrou-se relevante como um fator interveniente na implementação da PASS. Seguindo a concepção de Wu et al (2014), Viana (1996), Lopes, Amaral e Caldas (2008) e Lima e D'ascenzi (2013), fatores externos à organização e que nem sempre estão sob seu controle, afetam de maneira significativa as suas ações. A regressão indicou que a variável contextual tem significância estatística positiva sobre a variável dependente, indicando que na medida em que aqueles fatores indicados como pertencentes ao contexto externo à organização aumentam, varia positivamente a percepção de eficácia sobre a política. Destaca-se entre os itens deste fator a percepção de 73,1% dos respondentes de que as mudanças no ambiente político afetam os processos do Instituto. Este resultado converge para a visão de Wu et al (2014) quando consideram que o grau de estabilidade política e o grau de estabilidade do ambiente político e econômico revelam-se como potenciais dificuldades na implementação de uma política pública. Estes achados reforçam o que Viana (1996), Lopes, Amaral e Caldas (2008) e Lima e D'Ascenzi (2013) consideram como fatores contextuais, envolvendo aspectos **econômicos**, que se referem a repasses de recursos financeiros, **social**, que se refere à opinião pública, que no caso, 43,9% dos respondentes consideram que ela é importante e influencia o funcionamento das atividades do Instituto, **e o político**, que remete às mudanças de governo e às posições dos grupos partidários de apoio ou oposição.

O fator Recursos, que engloba recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos, também se mostrou estatisticamente significativo e positivo, indicando que na medida em que os indivíduos constatarem que há mais recursos destinados às atividades do Instituto na condução da PASS, percebe-se uma visão de maior efeito positivo sobre eles. Este fator foi o que teve menor nível de concordância entre todos os analisados neste estudo. Apenas 11,2% dos respondentes consideram que existem recursos suficientes e adequados para que o IFBA realize as atividades associadas à PASS. Do ponto de vista da possibilidade de uma implementação mais efetiva, o estudo sugere que há uma dificuldade no processo de implementação da política uma vez que os servidores entendem que não há recursos suficientes para tal.

Estes resultados podem significar maior dificuldade na condução da política, considerando que, na visão de Lipsky (2010), recursos, juntamente com os objetivos das ações e a performance dos atores, estão entre os principais fatores de sucesso ou insucesso na implementação de uma política pública. Por fim, no resultado da regressão, o coeficiente da variável Recursos é 0.21886, sendo o segundo maior entre as variáveis significativas, ficando atrás apenas da variável Organização do aparato administrativo (0,39475), significando que



esse é o fator mais impactante para o sucesso da política seguido da variável recursos que abrange dotação orçamentária, pessoas, material e tecnologias.

5 Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa é analisar, na percepção dos servidores, os fatores que influenciam a eficácia da implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal do IFBA. Uma inicial constatação desta pesquisa é a identificação da baixa implementação e institucionalização da política no Instituto. Os servidores conhecem pouco a PASS e seus objetivos.

Uma reflexão importante deste estudo é o que a abordagem quantitativa revelou. Conforme a literatura trata, uma gama de fatores deveria afetar o processo de implementação de uma política pública. Entretanto, os resultados desta pesquisa, através da regressão, indicaram que apenas os fatores Recursos, Cultura organizacional, Organização do aparato administrativo e Variáveis contextuais afetaram a percepção de eficácia da política no IFBA. De encontro ao que aduz o arcabouço teórico acerca dos elementos intervenientes determinantes para o progresso de políticas públicas, as dimensões Conhecimento da política, Atuação dos atores, Objetivos da política e Influência política não afetaram a percepção sobre a eficácia da política. Nesta perspectiva, os resultados sinalizam a necessidade de uma maior reflexão por parte dos gestores públicos sobre os fatores que se mostraram significativos para influenciar o comportamento e o desempenho de implementação da PASS no Instituto.

Como contribuição, este estudo pode subsidiar a elaboração e o planejamento dos programas, projetos e ações norteados pelas informações levantadas na pesquisa de campo, orientar os servidores implementadores de forma a otimizar o processo de implementação e ainda auxiliar o Instituto a disseminar, entre os servidores, a política, bem como alertá-los a respeito da importância de sua participação ativa na construção da mesma. No que alude à esfera acadêmica, esta pesquisa amplia os estudos publicados que exploram a PASS no contexto das instituições Federais de Ensino superior - IFES, sobretudo no que tange à fase de implementação da política.

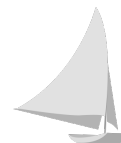
Outra contribuição relevante deste trabalho é a utilização da abordagem quantitativa, com o uso da regressão múltipla, para testar os fatores que influenciam o processo de implementação de uma política pública, já que boa parte dos trabalhos que discutem processos de implementação, possuem abordagem qualitativa. Neste aspecto, os resultados podem ser úteis para que os gestores públicos dirijam maior atenção àqueles fatores que se mostraram significativos e capazes de potencializar as chances de sucesso na implementação de uma política pública. Outrossim, estudos futuros poderão ampliar pesquisas quantitativas em distintas áreas e ainda em outras políticas para verificação da real influência dos fatores no processo de implementação com o intuito de mapear novos elementos impactantes no processo de implementação.

6 Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Política de Atenção à Saúde e Segurança do Trabalho do Servidor Público Federal**: uma construção coletiva. SIASS – Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor. Brasília, DF. 2010a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Perícias Oficial em Saúde do Servidor Público Federal**. Brasília, DF, 2010b.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. In: MADEIRA, L. M.(Org.). Avaliação de Políticas Públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. 20-48 p.



- DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: Princípios, Propósitos e Processos**. São Paulo: Atlas, 2012. 264 p.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SILVA JUNIOR, J.A. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, nº 1, p. 160-185, Junho, 2010.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.
- LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 21, nº 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. 3 ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado) – Ciência Política. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. Políticas Públicas: conceitos e práticas. **Belo Horizonte: Sebrae/MG**, v. 7, 2008. 48 p.
- MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.
- PEREIRA, M. C. **Organização do Processo de Trabalho nos Serviços das U-Siass**. In: ASSUNÇÃO, Ada Ávila (Org.). **Promoção e vigilância em saúde: guia para as ações no setor público federal**. Belo Horizonte: UFMG, 2012. 61-81p.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Pra Aprender Políticas Públicas**. Volume 1: Conceitos e Teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. 147 p.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 169 p.
- SILVA, L. P. **A influência da reforma gerencial sobre a cultura de uma organização pública: a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia em análise**. 2011. 378 f. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**: Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr.1996.
- ZANIN, F. C. et al. Política de atenção à saúde e segurança do trabalho do servidor público no Brasil. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília, n. 55, p. 86-95, fev. 2015.
- NOGUEIRA, F. A. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2006.
- WU, X; M, RAMESS, W; HOWLLET, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.