



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E SAÚDE COLETIVA
MESTRADO PROFISSIONAL NA ÁREA DE
GESTÃO DE SISTEMAS DE SAÚDE

**A IMPLANTAÇÃO DO PACTO DE GESTÃO NA BAHIA
PERÍODO 2006 - 2009**

Suzana Cristina Silva Ribeiro

SALVADOR
2010

SUZANA CRISTINA SILVA RIBEIRO

A IMPLANTAÇÃO DO PACTO DE GESTÃO NA BAHIA - PERÍODO 2006-2009

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Saúde Coletiva na área de concentração em Gestão de Sistemas de Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Luis Eugênio Portela
Fernandes de Souza.

SALVADOR
2010

Ficha Catalográfica
Biblioteca do Instituto de Saúde Coletiva

Ribeiro, Suzana Cristina Silva
A implantação do Pacto de Gestão na Bahia – Período 2007 - 2009. /Suzana Cristina Silva
Ribeiro. - Salvador: S.C.S.Ribeiro, 2010.

Orientador(a): Profº. Drº. Luis Eugênio Portela Fernandes de Souza.

Dissertação (mestrado) - Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal da Bahia.

1.Pacto de Gestão. 2.Coordenação Federativa. 3. Relação Intergovernamental 4.Relação Interfederativa. 5.Descentralização. I. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE SAÚDE COLETIVA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO E SAÚDE COLETIVA**

Suzana Cristina Silva Ribeiro

A implantação do Pacto de Gestão na Bahia – Período 2006 – 2009.

A Comissão Examinadora abaixo assinada, aprova a dissertação, apresentada em sessão pública ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia.

Data de defesa: 20 de setembro de 2010

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Luís Eugênio Portela Fernandes de Souza /ISC/UFBA

Prof^a.Dr^a. Luciana Dias Lima /ENSP/FIOCRUZ

Prof^a Dr^a Ana Luiza Queiroz Vilasbôas/ISC/UFBA

Prof. Dr. Helvécio Miranda Magalhães Junior/UFMG

SALVADOR
2010

Aos gestores da saúde
que se dedicam e contribuem com a
construção e a defesa cotidianas
do Sistema Único de Saúde.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Luís Eugênio pela orientação, pelas provocações instigantes e sempre oportunas, pelo apoio irrestrito, tornando-se indispensável para a conclusão desse estudo.

À professora Ana Luiza Vilasbôas pela orientação e contribuições inestimáveis durante o desenvolvimento desse trabalho e, especialmente, pela confiança e carinho sempre presentes.

À professora Carmen Teixeira pelo apoio na execução do projeto do Mestrado e pela orientação inicial, nos instigando a aceitar esse desafio de fazer a reflexão crítica da nossa prática.

À professora Luciana Dias Lima pela importante contribuição com suas valiosas sugestões no momento da qualificação do projeto.

À professora Glória Teixeira pelo apoio incondicional para o desenvolvimento do Mestrado Profissional em Vitória da Conquista.

Ao amigo e gestor Jorge Solla que, na gestão municipal de Vitória da Conquista, nos apresentou os caminhos do SUS, despertando-nos para essa bela política de inclusão social que hoje se imbrica na nossa vida cotidiana.

Ao prefeito Guilherme Menezes pelas inúmeras oportunidades, desde a implantação efetiva do SUS em nosso município em 1997, garantindo a qualificação dos profissionais e da gestão, a descoberta de muitos talentos e, ainda, por continuar a investir nos avanços da gestão da saúde pública.

Ao ex-prefeito, professor José Raimundo Fontes por acreditar em nosso trabalho e no projeto desse Mestrado, sendo um dos nossos grandes incentivadores, sempre nos apoiando nessa direção.

À amiga e companheira da gestão municipal, Rita Ataíde, sem a qual teria sido impossível alcançar tantas conquistas e, em especial, cumprir mais essa etapa.

Aos colegas da gestão e do mestrado (José Louzado, Karine Brito, Viviane, Dayse, Luciana, Eliana, Adriana, Tuca e a todos os que contribuem diretamente com a nossa gestão) por acreditarem e investirem nesse grande projeto coletivo.

Aos companheiros gestores municipais de saúde do Cosems-BA (Emerson, Isabel, Joseane, Kátia, Marta Rejane, Odilon, Raul e Stela) que me acompanharam durante as múltiplas trajetórias da gestão municipal, condução do Cosems e realização do Mestrado.

Aos colegas gestores e amigos do Conasems pelas reflexões que contribuíram direta ou indiretamente com esse estudo.

Ao amigo Washington Couto sempre presente, pela sua inestimável contribuição com reflexões sensatas, apoio, carinho e amizade.

Aos meus pais, Wilson e Dalva, pelo exemplo, estímulo, apoio e dedicação sempre marcantes.

E, com muito carinho e afeto, a Peu, João e Léo, que compartilharam comigo todos os momentos dessa caminhada.

RESUMO

O processo de descentralização do setor saúde no Brasil sustenta-se na dinâmica do sistema federativo que permite a interferência direta ou indireta de um ente federado sobre o outro. Assim, tal interdependência demanda a coordenação das ações entre as esferas de governo (coordenação federativa) e esta, por sua vez, se expressa nos instrumentos, mecanismos e estratégias de negociação que caracterizam a diversidade das relações intergovernamentais para o alcance de determinados objetivos. O Pacto de Gestão é a última expressão formal da complexidade das relações intergovernamentais no Sistema Único de Saúde e estas constituem-se como objeto desse estudo. Neste estudo, analisaram-se as relações intergovernamentais estabelecidas no processo de implantação do Pacto de Gestão na Bahia, buscando compreender o papel da gestão estadual e da representação dos municípios baianos, à luz do federalismo. Para tanto, foram examinadas todas as atas das reuniões da Comissão Intergestores Bipartite da Bahia, no período de 2006 a 2009, identificando-se os temas relacionados ao Pacto e as posições dos atores. A partir daí, foi possível descrever o processo de implantação do Pacto de Gestão na Bahia, caracterizando as estratégias políticas (cooperação, cooptação e conflito) desenvolvidas entre Sesab e Cosems, em torno de cada uma das diretrizes do Pacto. Verificou-se que, em geral, prevaleceu a estratégia de conflito, especialmente nas questões que remetiam ao comando da gestão e, por consequência, à autonomia dos entes federados e à descentralização, o que evidencia as dificuldades encontradas na Bahia no processo de descentralização das ações e serviços de saúde. Acredita-se que este estudo contribui para o debate acerca das estratégias de consolidação da gestão do SUS, identificando obstáculos e elementos facilitadores do processo de implantação do Pacto de Gestão, ainda em curso.

Palavras-chave: Descentralização. Pacto de gestão. Relações intergovernamentais. Coordenação federativa. Relações interfederativas.

ABSTRACT

The process of decentralization of the Brazilian health sector sustains at the federative system's dynamic that allows the interference, direct or not, of a federated being on another. This way, such interdependence demands the coordination of the actions between the governmental spheres (federative coordination), which gets expressed by the instruments, mechanics and strategies of negotiation that characterize the diversity of intergovernmental relations for the reach of some objectives. The Management Pact is the last formal expression of the complexity of the intergovernmental relations established at the process of implementation of the Management Pact at Bahia, looking for comprehend the role of the state's management and of the representation of the cities from Bahia, under the principles of Federalism. For that, all the documents of the Comissão Intergestores Bipartite of Bahia meetings, happened between 2006 and 2009, have been examined, indentifying the themes related to the Pact and the performers positions. So on, it was possible to describe the Management Pact's implementation process at Bahia, characterizing the politic strategies (cooperation, cooptation and conflict) developed between Sesab and Cosems, around each one of the Pact's guidelines. It was verified that, in general, the conflict strategy prevailed, especially at the questions that referred to the management command and, by consequence, to the autonomy of the federated beings and to the decentralization, what evidences the difficulties found in Bahia at the process of decentralization of the health actions and services. It is believed that this study contributes to the debate about the strategies of consolidation of the SUS management, identifying obstacles and elements that ease the implementation process of the Management Pact, still in course.

Key Words: Decentralization; Management Pact; Intergovernmental Relations; Federative Coordination; Inter-federative Relations.

LISTA DE SIGLAS

ACS - Agentes Comunitários de Saúde
ACE - Agentes de Combate às Endemias
AC - Alta Complexidade
AIH - Autorizações de Internamentos Hospitalares
CIB - Comissão Intergestores Bipartite
CGMR - Colegiados de Gestão Microrregionais
CIT - Comissão Intergestores Tripartite
Conasems - Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Conass - Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Cosems-BA - Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado da Bahia
CTHD - Curso Técnico em Higiene Dental
PPI - Diretriz Programação Pactuada e Integrada
DICON - Divisão de Convênios e Gestão
FESF - Fundação Estatal para a Saúde da Família
FMS - Fundo Municipal de Saúde
GPSM - Gestão Plena do Sistema Municipal
HPP - Hospitais de Pequeno Porte
MAC – Média e Alta Complexidade
MC - Média Complexidade
MS - Ministério da Saúde
NOB - Norma Operacional Básica
NOAS - Norma Operacional da Assistência à Saúde
PAB - Piso da Atenção Básica
PDR - Plano Diretor de Regionalização
PMS - Plano Municipal de Saúde
PROGESUS - Programa de Qualificação da Gestão do SUS
PPI - Programação Pactuada e Integrada
RAG - Relatório Anual de Gestão
RSB -Reforma Sanitária Brasileira
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde
SMS - Secretaria Municipal de Saúde
SUREGS – Superintendência de Gestão dos Sistemas de Regulação da Atenção à Saúde
TCEP - Sistema Único de Saúde
TCG - Termos de Compromisso de Gestão
TCGE – Termo de Compromisso de Gestão Estadual
TCGM - Termos de Compromisso de Gestão Municipal
TCEP - Termos de Compromisso entre Entes Públicos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OBJETIVOS	17
2.1 Objetivo geral	17
2.2. Objetivos específicos	17
3 ELEMENTOS TEÓRICOS	18
4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	22
5 RESULTADOS	28
5.1 O Processo formal de implantação do Pacto de Gestão na Bahia	28
5.2 Estratégias Políticas de relacionamento entre a Sesab e o Cosems-BA	32
5.2.1 Descentralização	32
5.2.2. Regionalização	51
5.2.2.1. O Plano Diretor de Regionalização	51
5.2.2.2. Os Colegiados de Gestão	54
5.2.3. Financiamento	58
5.2.4. Planejamento	65
5.2.5. Programação Pactuada Integrada (PPI)	70
5.2.6. Regulação	74
5.2.7. Participação e controle social	84
5.2.8. Gestão do trabalho	86
5.2.9. Educação na Saúde	91
6 DISCUSSÃO	97
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	118
ANEXOS	121