

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA: INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO E DA GOVERNANÇA

Profa. Dra. Luciléia Aparecida Colombo¹; Sávio Costa de Souza²

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho compõe um conjunto de análises municipais realizadas no âmbito da PIBIC, que têm por objetivo compreender a aplicabilidade do princípio da governança (accountability) na área da saúde no período de 2017 a 2021 norteado pela pergunta: Em que medida o município de Arapiraca aplica os princípios da governança na implementação das políticas públicas de saúde?

Para tal, faz-se necessário limitar a vasta definição deste princípio que, submetido à uma análise da esfera pública pode adotar significados distintos do usualmente atribuído na esfera privada, no qual baseia-se usualmente na capacidade de administração eficiente, ético e transparente de recursos fiscais e tributários na busca por otimização de resultados.

No caso deste trabalho, o uso do termo fará também uso de um sentido político relacionado à capacidade de participação ativa dos cidadãos nas decisões coletivas. Nesse contexto, fortalecer a governança no âmbito local implica estabelecer uma relação mais estreita entre governo e sociedade, promovendo a transição da visão dos cidadãos como meros “clientes consumidores de políticas” para um papel mais ativo como coautores na formulação dessas políticas.

A escolha de Arapiraca para este plano de trabalho se justifica pelo fato de ser o segundo maior município de Alagoas, além de contar com uma Secretaria de Saúde fundamental para a compreensão do princípio da governança no setor público. É relevante destacar que a opção pela área da saúde está diretamente relacionada ao impacto social e político do Sistema Único de Saúde (SUS) na sociedade brasileira. Como um sistema inovador e descentralizado, o SUS foi responsável por consolidar a cidadania plena no país, garantindo o acesso universal aos serviços de saúde. Além disso, a qualidade da assistência oferecida pelo Estado é considerada um parâmetro essencial para avaliar tanto a qualidade de

¹Orientadora e Professora Dr^a de Ciência Política pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e-mail: lucileia.colombo@unesp.br

² Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista e-mail: savio.costa@unesp.br

vida da população quanto o nível de desenvolvimento do Brasil, conforme estabelecido na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

A alta demanda por serviços de saúde causados pela pandemia da Covid-19 imprimiu cenário desafiador que colocou a coordenação federativa à prova, tanto pela gravidade da crise sanitária quanto pelas dinâmicas estabelecidas entre a sociedade e os governos locais, além das interações com o Congresso Nacional, o Governo Federal e os governos estaduais. Como destacam Peres, Santos e Leite (2022, p. 75),

A crise do pacto federativo não se dá em um momento histórico simples, rotineiro. Dada a complexidade do processo, relações cooperativas e coordenadas, cujos princípios estão previstos no Artigo 23 da Constituição Federal do Brasil, seriam essenciais para organizar o enfrentamento da pandemia, articulando uma “força-tarefa” que envolvesse todos os governos subnacionais, liderados pelo governo federal. No entanto, a análise dos dados fiscais corrobora a hipótese da descoordenação federativa na pandemia de Covid-19, na qual o governo federal não exerceu seu papel político, amparado juridicamente, de financiador de última instância das contas públicas federativas e de articulador de medidas de enfrentamento à pandemia. Essa omissão se deu justamente quando, no contexto internacional, as respostas governamentais eram proativas, coordenadas e de ampliação do gasto público para financiar as medidas emergenciais. Saímos de um quadro de “federalismo cooperativo” (com todas as dissonâncias e incompletudes desse processo) para uma situação de relações federativas altamente conflituosas e beligerantes, mediadas pelo Supremo Tribunal Federal, que foi obrigado a agir para mitigar os problemas de ação coletiva que surgiram com as omissões do governo federal.

Dessa forma, este estudo tem como objetivo analisar de que maneira a governança influenciou o processo de implementação das políticas de saúde em dois mandatos municipais distintos no município de Arapiraca. A pesquisa busca, sobretudo, compreender se houve uniformidade entre esses períodos ou identificar os fatores que contribuíram para as diferenças observadas.

2 OBJETIVOS

O objetivo primordial deste plano de trabalho consiste em examinar se e de que maneira a governança tem sido implementada na Secretaria Municipal de Saúde de Arapiraca no período compreendido entre os anos de 2017 e 2021. Para atingir essa finalidade, foram delineados quatro objetivos específicos, levando em consideração a diversidade conceitual da governança, mas enfatizando que as perspectivas adotadas a seguir são plenamente aplicáveis

para a análise dos atores estratégicos (*stakeholders*) envolvidos na formulação e execução das políticas públicas de saúde. Assim, apresentam-se os objetivos secundários:

1. A partir de um modelo de gestão descentralizado, identificar os principais planos diretores da área da Saúde no município de Arapiraca, analisando simultaneamente as relações intergovernamentais estabelecidas com os entes estadual e federal, bem como a interação com os regimentos internos dessas secretarias.
2. Verificar a existência e a efetividade de mecanismos de participação social na gestão, com ênfase na atuação do Conselho Municipal de Saúde, particularmente no que se refere à sua capacidade de influenciar a elaboração e implementação de políticas públicas.
3. Examinar de que forma o princípio da *accountability*, essencial para a consolidação da governança, tem sido aplicado na administração pública municipal.
4. Investigar a presença da *advocacy* municipalista como instrumento de defesa dos interesses dos governos locais, estabelecendo conexões com a formulação e execução de políticas públicas.

Todos esses objetivos estão alinhados com as novas diretrizes da administração pública municipal, que é instada a repensar a gestão de maneira abrangente, priorizando resultados baseados em desempenho e na otimização da aplicação dos recursos públicos, em consonância com processos de *accountability* governamental. Conforme destaca Abrúcio (2011) em estudo recente para a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a governança está intimamente ligada à capacidade de auto-organização dos entes locais na formulação e operacionalização das políticas públicas, sendo especialmente relevante no contexto das políticas de saúde.

Os mecanismos de governança vêm sendo progressivamente aprimorados em todas as esferas federativas, com ênfase nos municípios, a fim de fortalecer o controle social e assegurar uma prestação de serviços mais eficiente e qualificada à população.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo qualitativo que se fundamenta na análise de fontes primárias e secundárias. O desenvolvimento da investigação está estruturado em dois momentos interdependentes, alinhados aos objetivos delineados neste projeto.

Na fase inicial, correspondente à elaboração do relatório parcial, será conduzida uma pesquisa documental com foco na análise de dados disponíveis no portal da Secretaria Municipal de Saúde de Arapiraca, acessível no seguinte endereço eletrônico:

Secretaria de Saúde de Arapiraca:
<https://web.arapiraca.al.gov.br/secretarias-e-orgaos/secretaria-municipal-de-saude/>

Especificamente neste repositório, serão examinados o regimento interno que orienta o funcionamento da Secretaria, bem como os conteúdos do portal da transparência, que incluem os relatórios de gestão e o Plano Municipal de Saúde do Município de Arapiraca. Estes documentos podem ser consultados no seguinte link:
https://transparencia.arapiraca.al.gov.br/relatorio_gestao.

A etapa subsequente, correspondente à entrega do relatório final, consistirá na análise aprofundada dos documentos mencionados anteriormente, complementada pela investigação dos conteúdos disponibilizados pelo Conselho Municipal de Saúde de Arapiraca. O material pode ser acessado por meio do endereço eletrônico: <https://www.cosemsal.org/>. Tal análise está em consonância com os propósitos estabelecidos neste estudo.

Ressalta-se que o Plano Municipal de Saúde configura-se como um mecanismo de articulação entre a gestão pública e o Conselho Municipal de Saúde, uma vez que sua aprovação depende da deliberação desse órgão colegiado. Esse instrumento desempenha um papel fundamental na convergência entre as demandas da população e a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), promovendo a participação social e orientando as diretrizes para a formulação e execução das políticas públicas de saúde no município.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A partir dos objetivos traçados, espera-se que a pesquisa contribua para a compreensão da aplicação dos princípios da governança na formulação e implementação das políticas públicas de saúde no município de Arapiraca entre 2017 e 2021. Dada a importância da governança para a eficiência administrativa, a transparência e a participação social, os resultados esperados incluem a identificação dos principais desafios e avanços nesse processo.

Busca-se também avaliar em que medida os mecanismos de governança foram implementados e se a articulação entre os entes municipal, estadual e federal ocorreu de maneira coordenada. Além disso, espera-se verificar a efetividade dos canais de participação

social, analisando sua capacidade de influência na formulação de políticas e na fiscalização das ações governamentais.

Outro aspecto relevante refere-se à aplicação do princípio da accountability, essencial para garantir maior transparência e controle social na gestão da saúde pública. A investigação sobre a presença da *advocacy* municipalista também pode oferecer insights sobre o grau de protagonismo do município na defesa de seus interesses e na busca por recursos e políticas mais alinhadas às suas necessidades locais.

Diante dessas expectativas, a pesquisa poderá fornecer subsídios para reflexões sobre a governança na saúde municipal, destacando fatores que favorecem ou dificultam sua consolidação. Os achados poderão contribuir para o aprimoramento das estratégias de gestão pública, reforçando a necessidade de um modelo mais participativo, eficiente e transparente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propôs-se a investigar a aplicação dos princípios da governança na formulação e implementação das políticas públicas de saúde em Arapiraca, analisando aspectos como descentralização, participação social e accountability. A análise documental permitirá identificar avanços e desafios na gestão municipal, fornecendo subsídios para o aprimoramento das práticas administrativas.

Espera-se que os resultados contribuam para uma gestão mais transparente e eficiente, fortalecendo o controle social e a articulação entre os entes federativos. Além disso, este estudo busca ampliar o debate sobre governança na saúde, incentivando políticas públicas mais democráticas e eficazes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 2002.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n.12, 1999. ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. O impasse na Federação brasileira: o cenário político-financeiro e suas consequências para o processo de descentralização. São Paulo: CEDEC, 1996. (Cadernos CEDEC). ABRUCIO, F. PERES, Ursula Dias; DOS SANTOS, Fábio Pereira; DA SILVA LEITE, Cristiane Kerches. **Descoordenação e desigualdades federativas no Brasil com a pandemia de Covid-19.** . Políticas Públicas e Covid-19, p. 7, 2022.0