AVALIAÇÃO NACIONAL DAS COMISSÕES INTERGESTORES BIPARTITES (CIBs): AS CIBs E OS MODELOS DE INDUÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO NO SUS

DINÂMICA E INTERAÇÃO DAS CIBs COM OS PROCESSOS DE REGIONALIZAÇÃO EM SAÚDE NOS ESTADOS

XXVI Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
25 a 28 de maio de 2010
Gramado - RS

Equipe da pesquisa

Coordenação geral
Ana Luiza d`Ávila Viana (DMP/FMUSP)

Sub-coordenação
Luciana Dias de Lima (DAPS/ENSP/FIOCRUZ)

Equipe permanente

Cristiani Vieira Machado
João Henrique Gurtler Scatena
Mariana Vercesi de Albuquerque
Roberta Gondim de Oliveira
Fabíola Lana Iozzi
Guilherme Arantes Mello
Adelyne Maria Mendes Pereira
Ana Paula Santana Coelho

Processamento e análise dos dados quantitativos
Maria Paula Ferreira
Nádia P. Dini
Maria Luiza Levi

Desenvolvimento do sistema
Jasmil A. Oliveira
Márcio B. Mello
Viviane Akamine

Apoio administrativo
Christiane Martins
Camila Silva

Foco da pesquisa

- A atuação das Comissões Intergestores Bipartites e sua interação com os processos de regionalização no período de 2007 a 2009.

Objetivos

- Caracterizar a dinâmica de funcionamento das CIBs.
- Identificar as inter-relações entre a CIB e os processos de regionalização nos estados.
- Analisar as CIBs segundo sua capacidade de induzir:

  i) mudanças de relacionamento entre os gestores;

  ii) novas iniciativas e experiências de regionalização em saúde;

  iii) a formalização de compromissos intergovernamentais voltados para a solução de problemas loco-regionais.

Dinâmica das CIBs e Interação CIB-Regionalização

Estratégias metodológicas:

- Visita a 24 estados (exceto MA e TO);
- Análise documental (regras de atuação da CIB, atas/sumários, resoluções, documentos da regionalização);
- Entrevistas com dirigentes e técnicos da SES e COSEMS;
- Participação nas reuniões da CIB ou de câmaras técnicas (em alguns estados).

Dinâmica das CIBs

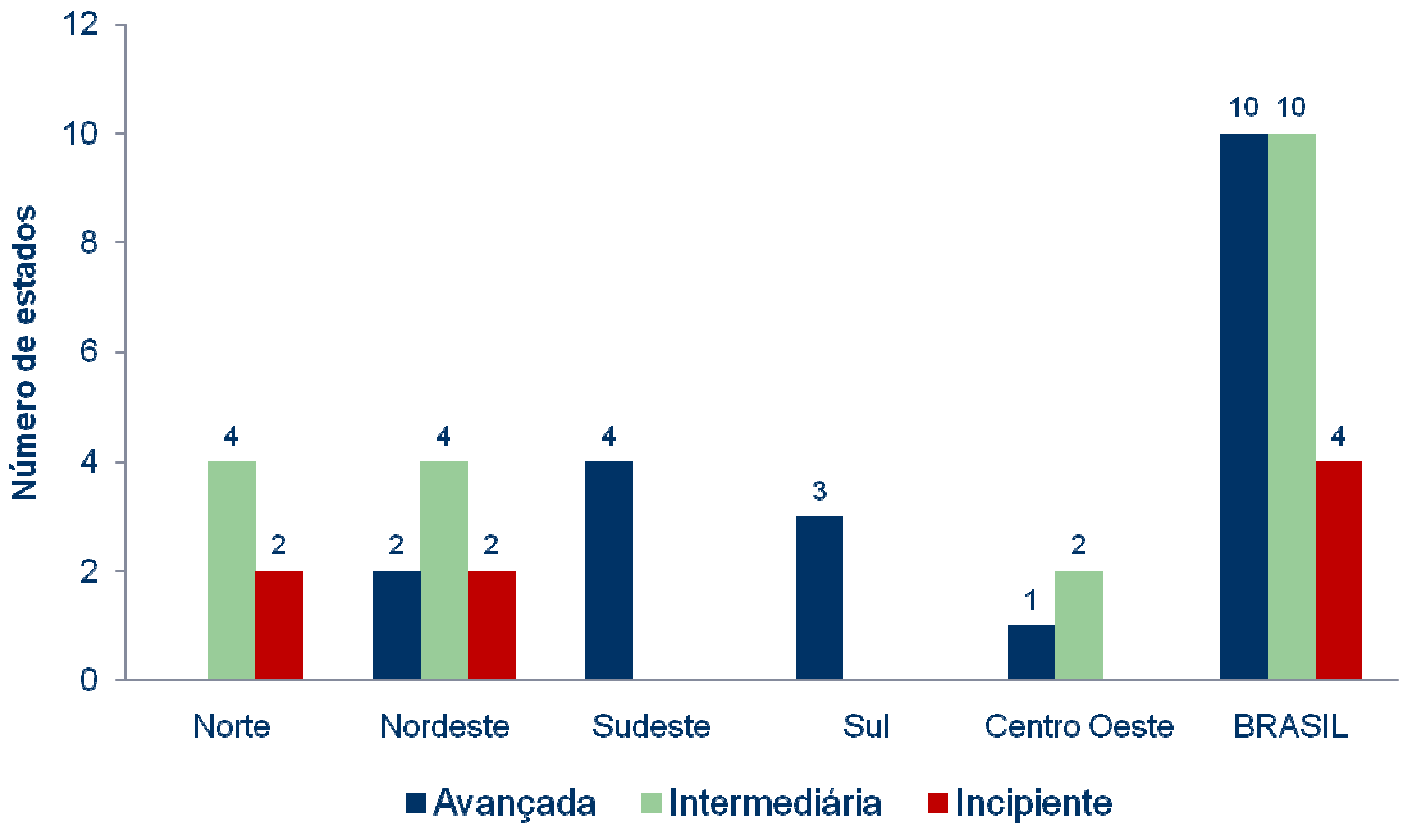
Dimensões de análise:

- Institucionalidade da CIB;
- Conteúdo das negociações intergovernamentais na CIB;
- Processo político e padrões de relacionamento;
- Capacidade de atuação da CIB.

Institucionalidade das CIBs

Dimensões	Detalhamento (variáveis/indicadores-chave)	Tipos
Institucionalidade da CIB	•Presença e caráter de instâncias de integração e processamento técnico-político dos temas (ex: Câmara Técnica, Grupos de Trabalho) •Regularidade da plenária da CIB e de suas estruturas de organização interna (Câmara Técnica, etc.) •Existência de representatividade regional (por meio da escolha de representantes e/ou do funcionamento de instâncias regionais) •Legitimidade da CIB como instância de negociação e decisão técnico-política	•Avançada •Intermediária •Incipiente

Institucionalidade das CIBs



Conteúdo das negociações intergovernamentais nas CIBs

Dimensões	Detalhamento (variáveis/indicadores-chave)	Tipos
Conteúdo das negociações intergovernamentais na CIB	•Diversidade da temática	•Diversificada ou restrita
	•Presença de assuntos/questões relacionados ao estado (próprios do estado, das suas regiões e seus municípios); capacidade de adequação à realidade estadual	•Aderente ou não aderente à realidade estadual
	• Dinâmica de construção da agenda / equilíbrio de poderes entre os municípios e o governo estadual	•Compartilhada ou não compartilhada

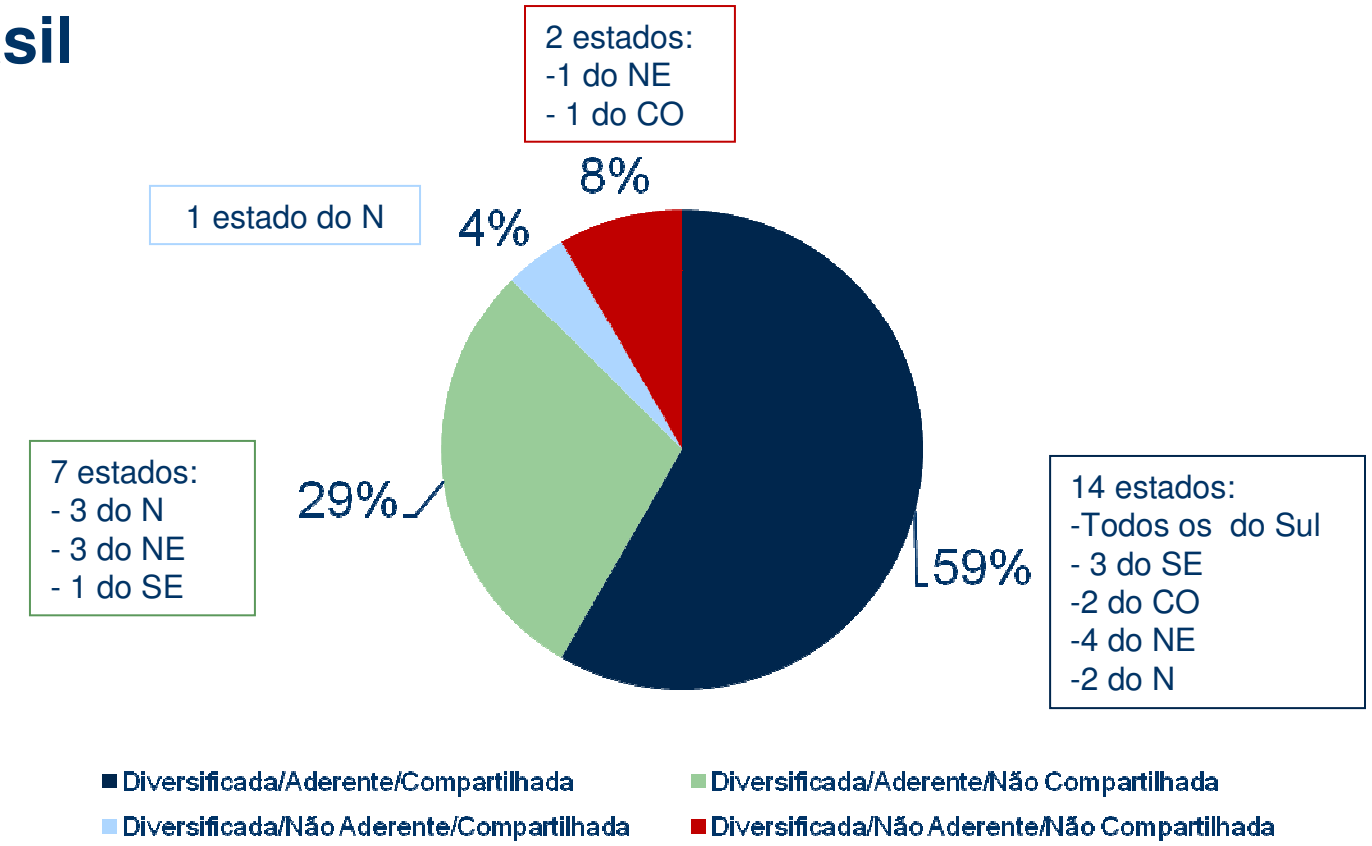
Conteúdo das negociações intergovernamentais nas CIBs

- Em todos os estados estudados (24) o conteúdo das negociações na CIB foi diversificado;
- Na maioria dos estados (21), foi aderente à realidade estadual;
- Em 2/3 dos estados (16), a definição de tal conteúdo foi compartilhada entre estados e municípios.

➢ Houve certa diferença regional em relação a essa dimensão.

Conteúdo das negociações intergovernamentais nas CIBs

Brasil



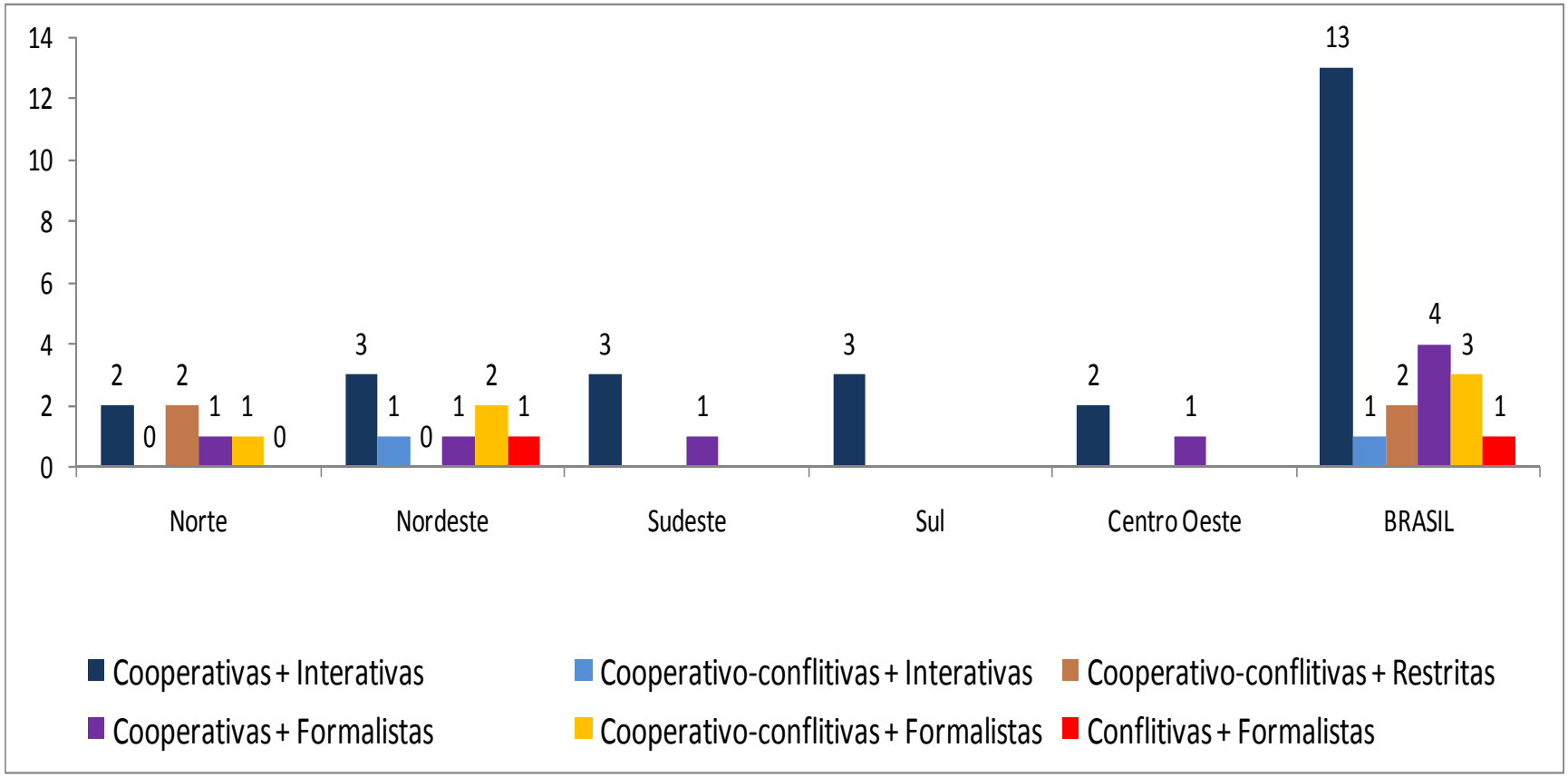
Processo político e padrões de relacionamento

•Dimensões	•Detalhamento •(variáveis/indicadores-chave)	•Tipos
• Processo político e padrões de relacionamento	• Padrão das relações intergovernamentais: predominância de convergências ou divergências;	•RIGs: cooperativas, conflitivas, cooperativas/conflitivas;
	•Intensidade das relações intergovernamentais: frequência, tipo de dinâmica, abrangência.	• RIGs: restritas, formalistas ou interativas.
	•Padrão das relações entre a CIB e o CES: predominância de convergências ou divergências;	•Relações CIB-CES: cooperativas, conflitivas, cooperativas/conflitivas;
	• Intensidade das relações entre a CIB e o CES: frequência, tipo de dinâmica, abrangência.	• Relações CIB-CES: restritas, formalistas ou interativas.

Processo político e padrões de relacionamento intergovernamental

- Natureza das relações intergovernamentais na CIB:
  - Em 16 estados, houve relações predominantemente cooperativas no âmbito da CIB;
  - Em 7 estados, as relações foram do tipo cooperativo-conflitivo;
  - Em 1 estado, tais relações foram predominantemente conflitivas.
- Intensidade das relações intergovernamentais na CIB:
  - Em 14 estados, tais relações foram interativas;
  - Em 7 estados, foram formalistas;
  - Em 3 estados foram restritas.

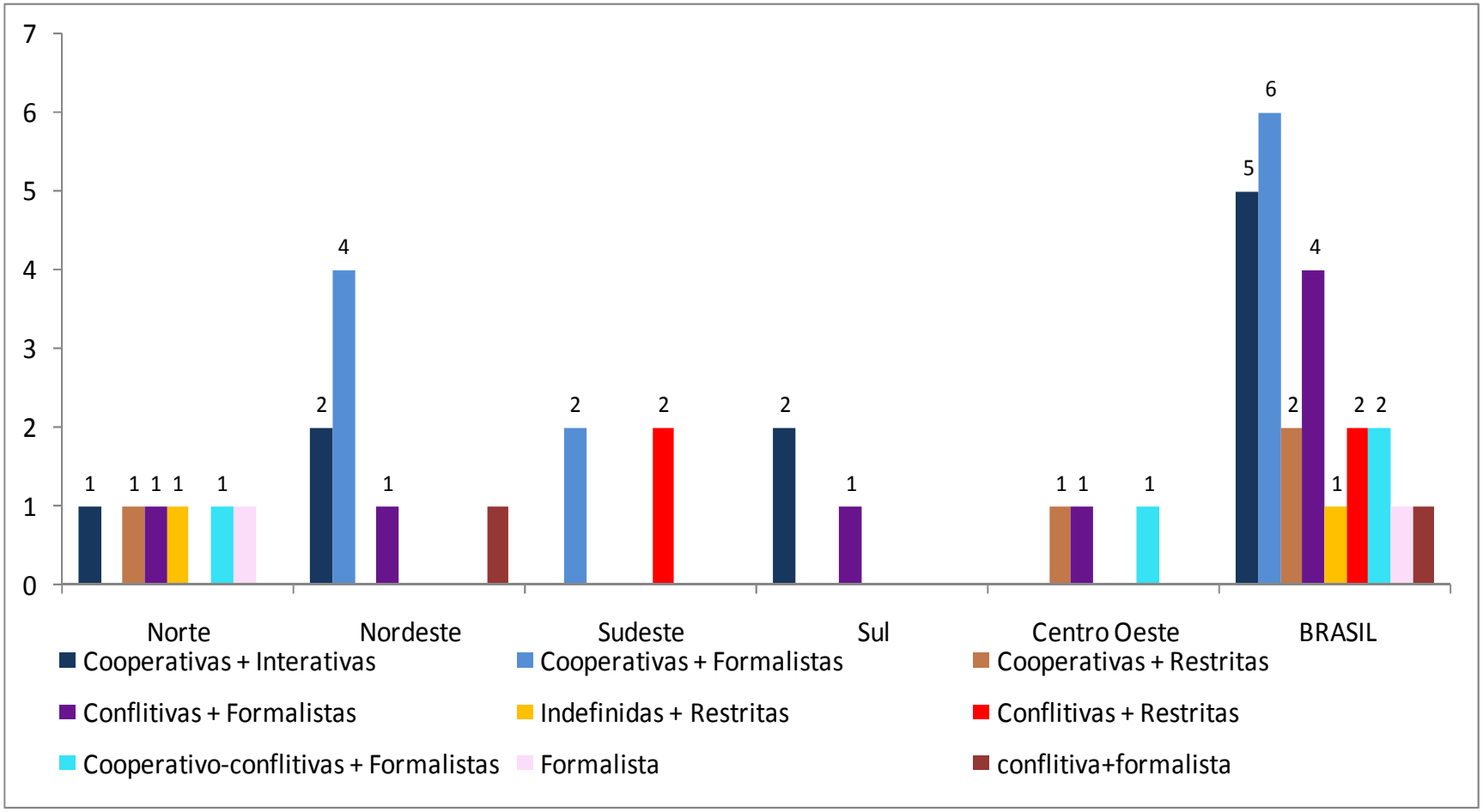
Processo político e padrões de relacionamento intergovernamental



Processo político e padrões de relacionamento entre CIB e CES

- Natureza das relações entre CIB e CES:
  - Em 14 estados, houve relações predominantemente cooperativas;
  - Em 6 estados, as relações foram conflitivas;
  - Em 2 estados, tais relações foram do tipo cooperativo-conflitivo.
  - Em 2 estados, as relações foram indefinidas.
- Intensidade das relações entre CIB e CES:
  - Em 13 estados, tais relações foram formalistas;
  - Em 6 estados, foram restritas;
  - Em 5 estados foram interativas.

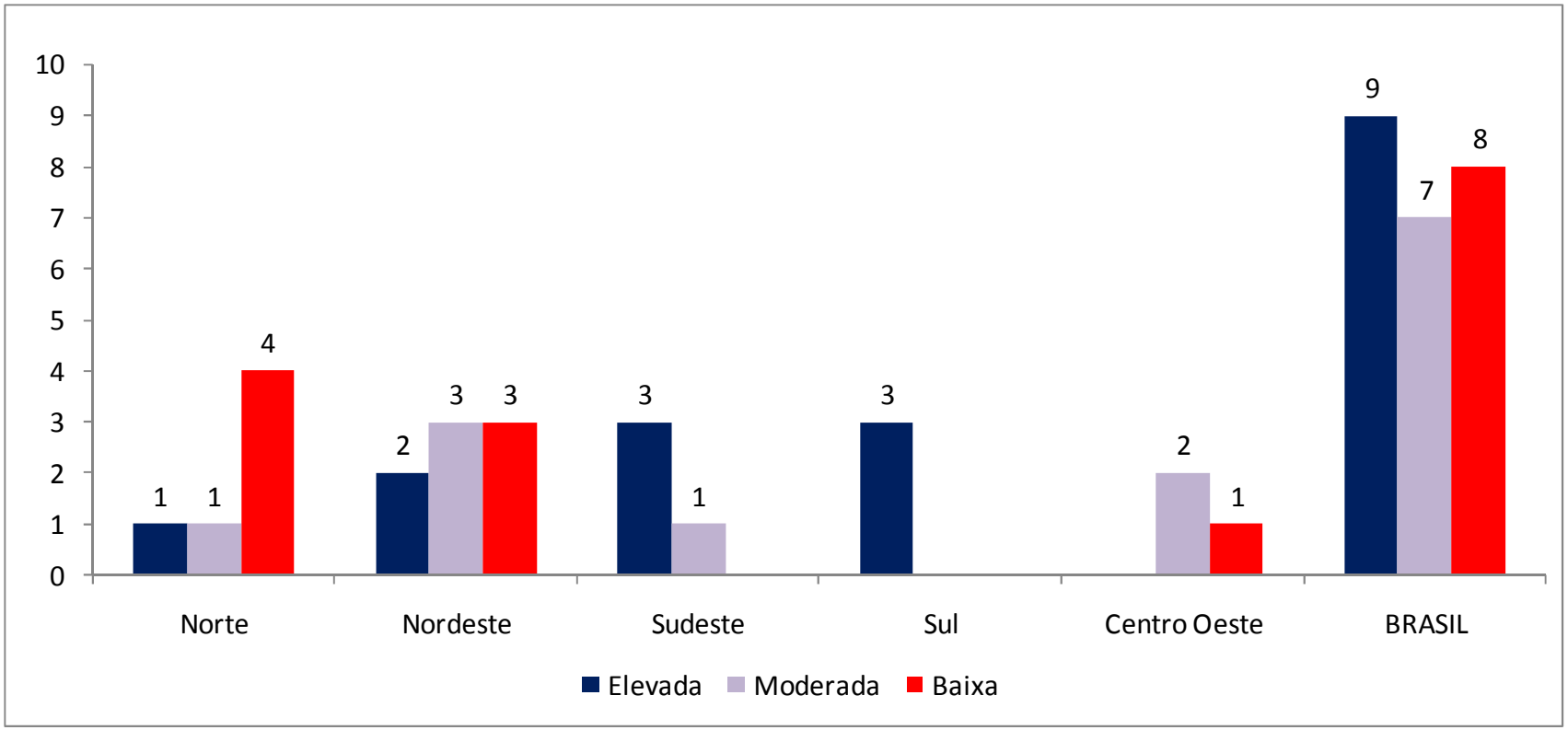
Processo político e padrões de relacionamento entre CIB e CES



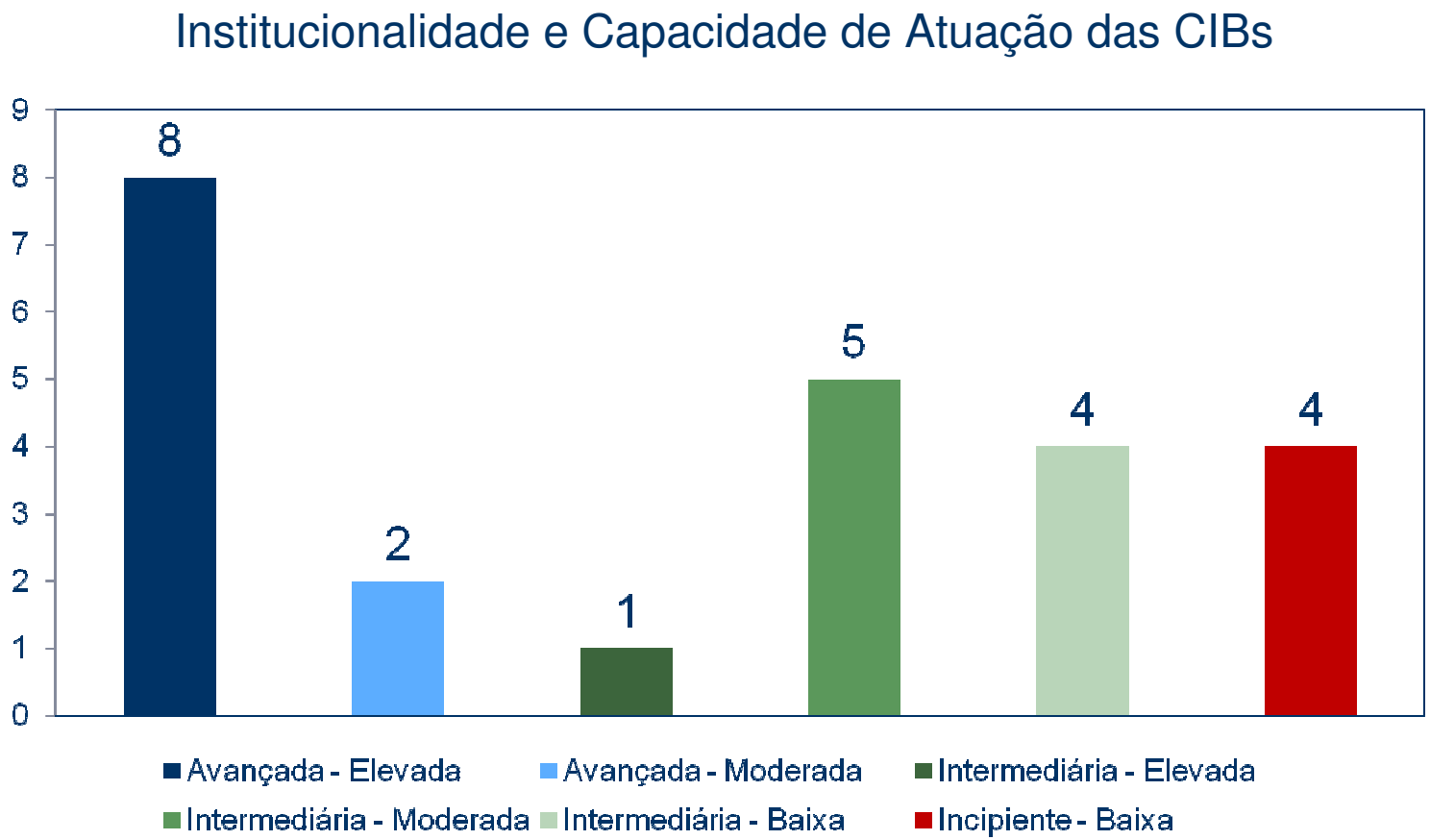
Capacidade de atuação das CIBs

Dimensões	Detalhamento (variáveis/indicadores-chave)	Tipos
•Capacidade de atuação da CIB	• Formulação e implementação de políticas • Fomento à coordenação intergovernamental (parcerias, compromissos, superação de conflitos) • Geração de inovações (mudanças nas relações intergovernamentais, na organização do sistema de saúde, na estrutura e funcionamento da SES e COSEMS, etc.)	•Elevada •Moderada •Baixa

Capacidade de atuação das CIBs



Dinâmica das CIBs



Interação CIB e regionalização

Dinâmica da CIB ⟷ **Regionalização**

Formas e impactos da interação				
Direcionalidade da interação	Papel da CIB na regionalização	Fator de influência na CIB	Fator de influência na regionalização	Presença da regionalização na agenda de discussão da CIB

Interação CIB e regionalização

Eixos de análise	Tipos preponderantes/detalhamento
Direcionalidade da interação	•CIB-regionalização •Regionalização-CIB •Mão-dupla •Indefinido
Papel da CIB na regionalização	•Indutor •Orientador/facilitador •Consolidador •Indefinido
Fator de influência na CIB	•Formas de organização e operação •Representatividade •Conteúdo das negociações intergovernamentais •Processo político e padrões de relacionamento •Não identificado

Interação CIB e regionalização

Eixos de análise	Tipos preponderantes/detalhamento
Fator de influência na regionalização	•Desenho da regionalização •Estratégias e instrumentos da regionalização •Estruturas de pactuação e coordenação regional •Relações intergovernamentais •Não identificado
Presença da regionalização na agenda de discussão da CIB	•Elevada •Moderada •Fraca

Interação CIB e regionalização

- **As relações entre CIB e regionalização são dinâmicas e tem caráter de "mão-dupla" na maior parte dos estados, ou seja, há influências recíprocas entre a atuação das CIBs e os processos de regionalização em andamento.**

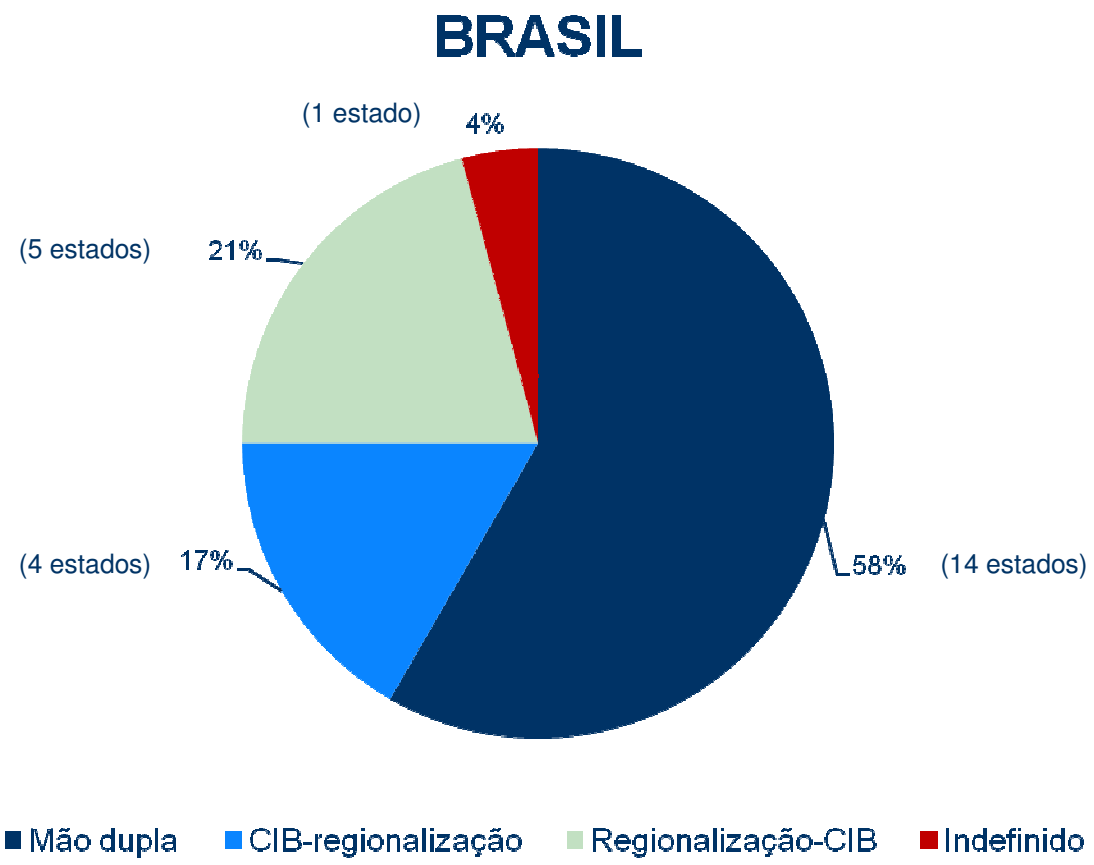
- **As CIBs desempenham, em muitos estados, um papel relevante nos processos de regionalização, de caráter:**

– **Indutor (em 8 estados) ;**

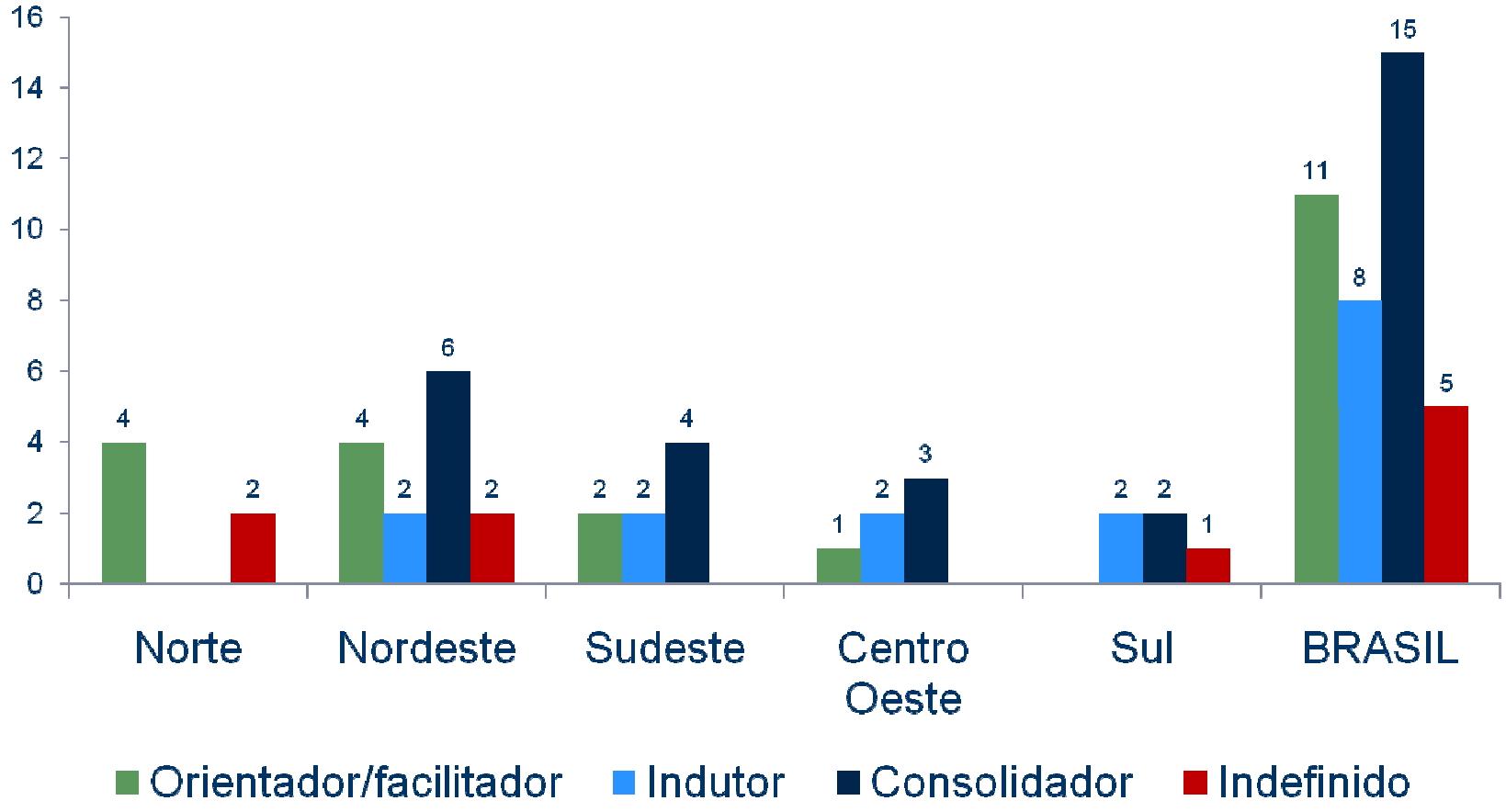
– **Orientador / facilitador (em 11 estados);**

– **Consolidador (em 15 estados).**

Interação CIB e regionalização



Papel da CIB na regionalização

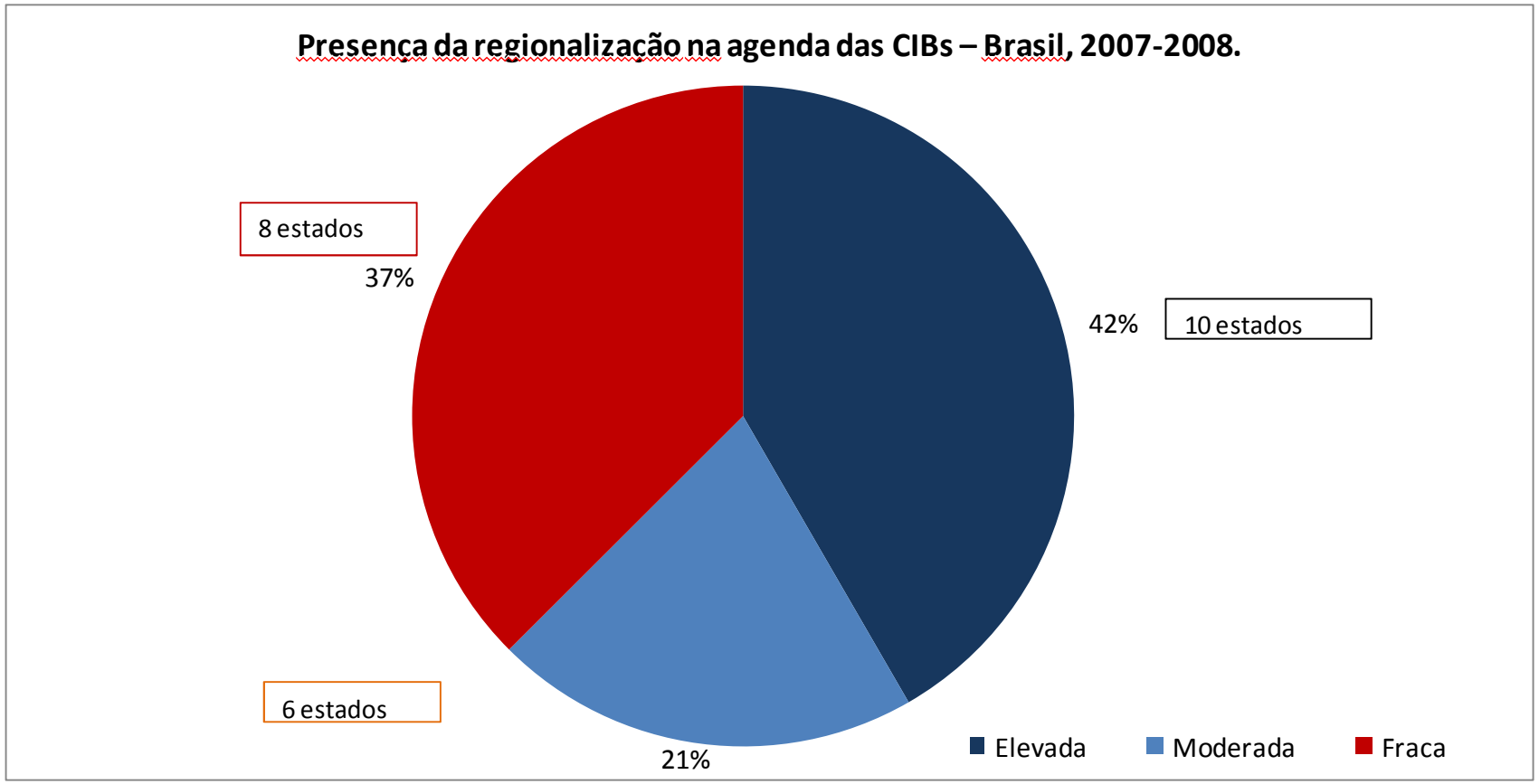


Interação CIB e regionalização

- **Os principais fatores de influência das CIBs sobre os processos de regionalização se relacionaram à:**
  - **Definição de estratégias e instrumentos de regionalização (23 estados) ;**
  - **Definição de estruturas de pactuação e coordenação regional (22 estados);**
  - **Mudanças nas relações intergovernamentais (12 estados).**

- **Os principais fatores de influência dos processos de regionalização sobre as CIBs foram:**
  - **Formas de organização e operação da CIB – ex: mudanças de regras, de fluxos decisórios, etc (23 estados);**
  - **Processo político e padrão de relacionamento intergovernamental (13 estados);**
  - **Representatividade da CIB – ex: mudanças na composição (9 estados);**
  - **Conteúdo das negociações intergovernamentais – ex: pautas regionais (9 estados).**

Interação CIB e regionalização



Discussão

- **Sobre a dinâmica das CIBs**

– **Mesmo nos casos de institucionalidade "intermediária" ou "incipiente" da CIB, o conteúdo dos debates é diversificado, em geral aderente à realidade estadual e, em muitos estados, compartilhado entre estados e municípios;**

– **A existência de canais formais permanentes de negociação entre estados e municípios (câmaras técnicas, grupos de trabalho) foi importante para favorecer a institucionalidade da CIB, relações intergovernamentais cooperativas e uma maior capacidade de atuação da CIB na definição da política;**

– **O reconhecimento da relevância e legitimidade da CIB pelos altos dirigentes da SES e a existência de um COSEMS forte política e tecnicamente favorecem a coordenação intergovernamental da política de saúde por meio da CIB.**

→ As CIBs estão passando por mudanças importantes no período recente, que reiteram seu papel como instâncias privilegiadas de negociação e coordenação intergovernamental das políticas de saúde nos estados.

Discussão

- **Sobre a dinâmica das CIBs**

– **Há necessidade de apoiar as CIBs para que elas se fortaleçam institucionalmente, o que pode aumentar a sua capacidade de atuação na política de saúde;**

– **No caso de alguns estados, o fortalecimento das CIBs pode exigir estratégias específicas, tais como:**

  - **Novas tecnologias de comunicação (ex: teleconferências para debate e negociações entre gestores em estados com longas distâncias);**
  - **Apoio para constituição de instâncias permanentes de formulação e negociação intergovernamental (ex: Câmaras Técnicas);**
  - **Mudanças na representatividade da CIB, visando envolver áreas estratégicas da SES (dos diversos campos de atuação) e diversidade dos municípios do estado (ex: critério regional);**
  - **Apoio para a constituição/ o fortalecimento de instâncias regionais de negociação intergovernamental.**

Discussão

- **Sobre a interação CIBs e regionalização**

– **O predomínio de relações de mão dupla entre CIB e regionalização sugere que mudanças relevantes estão em andamento em muitos estados, tanto nas relações intergovernamentais como na organização regional do sistema, com influências recíprocas;**

– **As CIBs desempenham um papel importante na regionalização (em geral orientador/ facilitador, consolidador). O caráter "indutor + consolidador" é mais observado em CIBs com histórico mais sólido e que já tinham instâncias regionais prévias (CIBs micro);**

– **A CIB tem sido relevante para a definição de estratégias e instrumentos de regionalização (revisão dos PDRs, PPIs, debate sobre contratualização) e para o surgimento e consolidação de estruturas de coordenação regional (os CGRs);**

→ **As CIBs são instâncias fundamentais para a governança da regionalização.**

Discussão

- **Sobre a interação CIBs e regionalização**

- **A regionalização tem repercutido na organização e operação da CIB, nas relações intergovernamentais e nos conteúdos das negociações (surgimento de pautas regionais);**
- **No entanto, chamou a atenção que a presença da regionalização na agenda da CIB ainda é "fraca" em um terço dos estados (em 8);**
- **Assim, há espaço para ampliação da abordagem de questões relativas à regionalização no âmbito das CIBs.**
  - **Fortes expectativas de mudanças com a constituição dos CGRs.**
  - **Valorização do critério de representação regional na composição da CIB.**
  - **Necessidade de ampliar a pauta de discussão sobre os problemas regionais.**
  - **Importância da CIB na discussão de temas estratégicos, por exemplo, critérios de investimentos regionais com vista à redução das desigualdades em saúde.**