

A CAPACIDADE INSTITUCIONAL NA GESTÃO DAS COMPRAS DA SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DA 7ª REGIÃO DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO NORTE

Layse Rodrigues da Silva
Lindijane de Souza Bento Almeida

Resumo simples

O objetivo deste estudo é investigar a capacidade institucional dos municípios da 7ª Região de Saúde do Rio Grande do Norte na gestão das compras públicas em saúde, a partir da compreensão dos componentes capacidade administrativa e capacidade política. Para tanto, adotou-se uma metodologia quali-quantitativa, valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como método de pesquisa o estudo de caso, por meio da pesquisa de campo realizada nos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba onde foram coletados dados primários e informações, por meio de entrevistas, junto aos gestores municipais (secretário responsável pelas compras públicas) e os funcionários públicos responsáveis pela área de compras. Os resultados apontaram que os municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz são dotados de capacidade institucional, uma vez que alcançaram resultados adequados para a maioria dos atributos ligados às capacidades administrativas e política, ao contrário do município de Macaíba. Conclui-se que a presença de capacidade institucional pode favorecer a cooperação nos governos locais na formalização de um arranjo institucional, tipo consórcio intermunicipal, para realização de compras coletivas, visto as potencialidades distintas.

Palavras-chave: Capacidade Institucional; Regionalização da Saúde; Compras públicas; Gestão Municipal; Consórcios Públicos.

Resumo Expandido

Contextualização do tema

A Constituição de 1988 trouxe a regionalização como uma diretriz do Sistema Único de Saúde e o eixo estruturante para a organização, hierarquização e descentralização das ações e serviços de saúde, visando favorecer uma maior coordenação de esforços entre os entes da federação, bem como garantir ganhos de eficiência na alocação de recursos e na provisão da saúde.

Entretanto, com realidades tão diferentes, com novas atribuições e maiores responsabilidades, os governos locais tendem a enfrentar obstáculos ou barreiras institucionais, fatores que podem tornar suas ações limitadas pela dificuldade de transformarem seus recursos financeiros em políticas públicas de forma eficiente e eficaz, além de apresentar dificuldade de materiais e recursos humanos, ou seja, por sua própria capacidade institucional (Huerta; Montes, 2013; Foncêca Júnior, 2015).

A capacidade administrativa é aludida às habilidades técnico-burocráticas do aparelho estatal necessárias aos instrumentos institucionais oficiais, tais como recursos humanos e organização (recursos financeiros, forma de organização, autoridade legal, coordenação e colaboração intergovernamental, etc.) enquanto a capacidade política está associada à forma como os atores políticos se relacionam entre si, mas também com aqueles indivíduos e grupos que lutam para se engajar ativamente nos campos da esfera pública (Huerta, 2008).

Assim, neste estudo adotaremos o conceito desenvolvido por Huerta (2008) que explica a capacidade institucional como formada por dois componentes (subtipos) de capacidade: administrativo e político.

Dentre as ações desenvolvidas pelos governos, as compras públicas vêm se destacando como um importante mecanismo de implementação de políticas públicas. Essas compras são definidas como uma ferramenta para suprir a administração de bens e serviços essenciais para a execução das políticas públicas e de seu funcionamento (Frossard e Câmara, 2010).

Dada a importância desse tema, tomou-se como ponto de partida a seguinte questão: como se caracteriza a capacidade institucional dos municípios da 7ª Regional de Saúde do Rio Grande do Norte na gestão das compras públicas em saúde?

Destaca-se a relevância desta pesquisa, que, ao propor investigar sobre as capacidades institucionais dos municípios da 7ª região de saúde do Rio Grande do Norte na gestão das compras públicas ressalta o fato de todos os entes locais fazerem parte da mesma região metropolitana e com alto grau de interação entre eles.

Perante o exposto, essa pesquisa tem como objetivo investigar a capacidade institucional dos municípios da 7ª Regional de Saúde do Rio Grande do Norte na gestão das compras públicas em saúde, a partir da compreensão dos componentes capacidade administrativa e capacidade política.

Nesse sentido, a base teórico-metodológica tem como referência uma adaptação do modelo de “Análise da Capacidade Institucional nos diferentes governos locais” proposto por Huerta e Montes (2013) e uma metodologia quali-quantitativa, valendo-se de procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como método de pesquisa o estudo de caso, por meio da pesquisa de campo realizada nos municípios de Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Extremoz e Macaíba onde foram coletados dados primários e informações, por meio de entrevistas, com questões de ordem semiestruturada, junto aos gestores municipais (secretário responsável pelas compras públicas) e os funcionários

públicos responsáveis pela área de compras, no período de dezembro de 2023 e fevereiro de 2024.

No presente estudo foram selecionados seis fatores institucionais, que possuem relação direta com a área de compras públicas, são eles: recursos humanos (atores envolvidos na gestão de compras), autoridade (marcos legais), cooperação e coordenação (planejamento das compras e cadeia de suprimentos), os recursos financeiros (orçamento público destinado às compras públicas municipais) e a participação pública (participação conjunta dos representantes da sociedade civil e do governo nos vários estágios das políticas públicas), desenvolvidos por Huerta e Montes (2013).

Síntese dos Resultados

Os gestores e funcionários públicos participantes da área de compras dos municípios da 7ª Região de Saúde do Rio Grande do Norte são, majoritariamente, do sexo masculino (60%), sendo apenas 40% do sexo feminino. No que concerne à faixa etária, 50% dos participantes são adultos jovens (31 a 40 anos), sendo 63% ocupantes do cargo há no máximo 24 meses, mesmo apontando que já possuem experiências no setor público há mais tempo.

Com relação ao grau de escolaridade que possuem, 100% dos entrevistados afirmam possuírem ensino superior completo e apenas um entrevistado afirmou possuir pós-graduação. No entanto, 43% possuem graduação na área de gestão (saúde e políticas públicas), 29% em outras áreas como engenharia e filosofia, 14% na área do direito e 14% na área da saúde.

É importante destacar que São Gonçalo do Amarante é o único município participante que possui uma secretaria exclusiva para as compras e contratações municipais, mas partilha as atividades com as pastas da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Educação, visto a grande demanda de compras delas. No caso de Parnamirim, há uma equipe de contratação na própria secretaria de saúde, diferentemente dos municípios Macaíba e Extremoz, em que as compras são planejadas na saúde, mas executadas na Secretaria de Planejamento, onde estão centralizadas as equipes de contratação.

Os municípios analisados possuem um quadro técnico com razoável formação, porém se distanciam do cenário ideal para o êxito das políticas públicas, visto que, conforme apontam os estudos de Souza (2016) e Januzzi et. al (2023), a qualidade e a profissionalização da burocracia são essenciais e, embora possa não ser um elemento

determinante, é certamente uma condicionante para os resultados esperados. Para Marengo (2017), a autonomia dos profissionais e a estabilidade de carreiras públicas favorece uma redução de custos de transição política associadas à implantação de políticas regulatórias.

Diante disso, com relação à capacidade administrativa, é possível concluir que Macaíba é o único município que não possui capacidade institucional na gestão das compras públicas, visto que não alcançou nenhum dos atributos de recursos humanos e autonomia. Esse resultado também foi similar ao encontrado na análise da capacidade política.

Portanto, dos quatro municípios analisados, três deles possuem capacidade institucional na gestão das compras públicas em saúde, a saber: Parnamirim, São Gonçalo do Amarante e Extremoz, enquanto Macaíba se distancia de um cenário de Capacidade Institucional e não alcança nenhum dos componentes.

Referências

FONCÊCA JÚNIOR, B. V. da. Os consórcios públicos no contexto da gestão pública: a experiência do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Curimataú e Seridó Paraibano. 2014. 40f. TCC (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Campina Grande/PB, 2014. Disponível em: <https://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/4375?mode=full>. Acesso em: 03 abr. 2021.

FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CÂMARA, Leonor Moreira. Poder de compras da administração pública federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2010. Anais Anpad, 2010. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enapg393.pdf>> Acesso em: 03 abr. 2021.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. **Polít. cult.**, México, n. 30, p. 119-134, ano 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018877422008000200006&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 14 out. 2022.

HUERTA, A. R.; MONTES, V. G. La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análisis. **Revista Mexicana de Análisis**

Político y Administración REMAP, Guanajuato, v. 2, n.2 p. 113-138, 2013. Disponível em: <<http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/58>>. Acesso em: 14 de out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais MUNIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023

JANNUZZI, Paulo; BRONZO, Carla; FERRAREZI, Elisabete; BRANDÃO, Lucas; FERREIRA, Ulisses. As Capacidades Estatais, Serviços e Trabalhadores na Política de Assistência Social no Brasil. In: LOPEZ, Felix Garcia; CARDOSO JUNIOR. José Celso (org.). Trajetórias da burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 503-530. Disponível: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12087/1/Trajektorias_Cap16.pdf> Acesso em: 10 out. 2024

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/nscxmGGkMYvjgPJ9NCY8tZk/abstract/?lang=pt> Acesso em: 24 abr. 2022

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017.