



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

ENTRE ARENAS COLEGIADAS E CIRCUITOS PARALELOS: Governança territorial e financiamento do sus via emendas parlamentares

Elís Jurema Batista S. Herguet¹
eherguet@id.uff.br

Amanda Orozco Morais²
aorozco@id.uff.br

Juliana Nunes Rodrigues³
juliananunes@id.uff.br

(x) Apresentação Oral (GT)

() Exposição de Banner

GT pretendido: 4

RESUMO

O presente artigo analisa a governança territorial-regional do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro, a partir de uma abordagem própria da Geografia Política, com foco nas transformações recentes dos arranjos de coordenação federativa e dos circuitos de financiamento da política de saúde. O recorte empírico incide sobre as Comissões Intergestores Regionais (CIR) das regiões Metropolitana I e Médio Paraíba, no período de 2013 a 2023, contexto marcado pelo fortalecimento das emendas parlamentares como instrumento central de alocação de recursos públicos. O problema de pesquisa consiste em compreender de que modo a crescente centralidade das emendas parlamentares reconfigura os padrões de coordenação federativa e a governança regional do SUS, tensionando os espaços colegiados de pactuação. Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, articulada a procedimentos quantitativos, combinando análise documental, entrevistas semiestruturadas e tratamento de dados orçamentários, de saúde e eleitorais, com apoio de cartografia temática.

Palavras-chave: Governança territorial; Sistema Único de Saúde (SUS); Emendas parlamentares; Regionalização da Saúde.

INTRODUÇÃO

O direito à saúde, consagrado pela Constituição Federal de 1988, materializa-se no SUS, criado em 1990 e estruturado pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade. Diante das profundas desigualdades territoriais do país, o sistema organiza-se por meio de uma engenharia institucional baseada na descentralização, na regionalização, na hierarquização e na participação social.

A regionalização constitui simultaneamente uma estratégia técnico-política de organização territorial do SUS e um processo político que redistribui poder entre

¹ Graduanda em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ).

² Doutoranda em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Niterói (RJ).

³ Doutora em Geografia, Universidade Federal Fluminense, Professora Associada, Niterói (RJ).

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

atores situados em diferentes escalas federativas (Viana; Lima, 2011; Fonseca; Rodrigues, 2021).

Para viabilizar a regionalização e inter-relações necessárias à efetivação do arranjo territorial do SUS entre as escalas federativas, foram criados mecanismos e estruturas de governança, tendo destaque as comissões intergestores. As Comissões Intergestores Regionais (CIR) ocupam um papel central neste arranjo, funcionando como espaços políticos de pactuação, planejamento e cogestão entre os entes municipais e o governo estadual que funciona como espaço político onde atores e agentes locais definem prioridades, estabelecem objetivos e pactuam metas comuns na atuação nos territórios (Lima, 2013).

No estado do Rio de Janeiro, esse desenho normativo foi traduzido na criação de nove regiões de saúde, que englobam os 92 municípios do estado. No entanto, a implementação desse arranjo regional enfrenta desafios profundamente vinculados a um contexto territorial marcado por desigualdades institucionais, financeiras e políticas entre os municípios, produzindo formas assimétricas de cooperação e coordenação federativa (Vianna, 2012; Rodrigues, Orozco; Cabral, 2025).

Estudos recentes sobre o Estado revelam um processo contínuo de fragilização e esvaziamento dos espaços formais de governança regional, em especial das CIR (Rodrigues; Orozco, 2024; Rodrigues; Orozco 2025; Magalhães, 2025). Diversos fatores têm sido explorados na literatura para explicar esse processo. No entanto, um elemento em particular ainda tem sido pouco explorado: o papel das emendas parlamentares como via alternativa de financiamento da saúde e de esvaziamento das arenas federativas de gestão regional.

As emendas parlamentares fazem parte do processo orçamentário brasileiro desde a Constituição de 1988. Elas foram instituídas como instrumentos pelos quais o Poder Legislativo propõe alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, cuja iniciativa é exclusiva do Poder Executivo. Propostas por parlamentares individuais, bancadas estaduais ou Comissões Permanentes, essas emendas passaram a assumir caráter impositivo a partir de alterações constitucionais recentes⁴ que potencializaram a força política desses mecanismos.

O debate acerca do papel das emendas parlamentares no financiamento do SUS tem ganhado destaque nos últimos anos, principalmente devido à mudança de natureza para execução obrigatória. Essa mudança não implicou apenas um aumento do volume de recursos destinados às ações e aos serviços públicos de saúde, mas também produziu uma mudança significativa na governança do SUS, ao deslocar os circuitos de decisão e reconfigurar as relações de poder entre as escalas federativas. (Vieira, 2024; Piola; Vieira, 2024)

Diante desse cenário, o artigo insere-se em uma agenda de pesquisas que investiga os efeitos das emendas parlamentares individuais na governança territorial do SUS no estado do Rio de Janeiro, no âmbito do projeto “Governança, coordenação federativa e os condicionantes da regionalização do SUS no estado do Rio de

⁴As emendas parlamentares individuais e de bancada se tornam impositivas a partir das emendas Constitucionais nº 86, de 2015 e nº 100, de 2019 respectivamente.



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

Janeiro”⁵. O recorte adotado privilegia, duas regiões bastante distintas: as regiões Metropolitana I e Médio Paraíba. A escolha por essas regiões se justifica por apresentarem trajetórias institucionais distintas no processo de regionalização do SUS, o que permite uma análise comparativa dos padrões de governança territorial e de coordenação federativa.

O objetivo é verificar se os arranjos paralelos de decisão constituídos a partir do uso das emendas, concorrem com os espaços formais de pactuação e contribuem para a fragilização da coesão e cooperação regional. Ao discutir os efeitos das emendas parlamentares em políticas sociais relevantes, como o SUS, o estudo contribui para o debate atual sobre as disputas em torno do financiamento, das escalas de decisão e da governança territorial da política de saúde.

METODOLOGIA

A pesquisa, em andamento, adota abordagem qualitativa, articulada a procedimentos quantitativos, estruturando-se a partir de três percursos metodológicos principais: (I) pesquisa bibliográfica e documental; (II) tratamento de dados estatísticos e elaboração de mapas temáticos; e (III) realização de entrevistas semiestruturadas.

A revisão bibliográfica articula a literatura sobre regionalização e financiamento da saúde, governança territorial e federalismo no Brasil com estudos empíricos voltados ao estado do Rio de Janeiro.

A análise documental abrange, na escala estadual, os Planos Estaduais de Saúde do Rio de Janeiro (2001–2024) e, na escala regional, os Planejamentos Regionais Integrados (PRI) das regiões Metropolitana I e Médio Paraíba, além das atas das reuniões das CIR. Esses documentos permitem examinar a dinâmica da pactuação regional e os modos pelos quais as decisões sobre financiamento da saúde são formalmente construídas. Já no que se refere às emendas parlamentares, são priorizadas as emendas individuais em razão de sua maior possibilidade de rastreamento, sistematização e comparação. Esse tipo de emenda apresenta identificação padronizada nos sistemas federais de informação orçamentária, o que permite acompanhar sua alocação territorial, execução financeira e vínculo com o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Os dados são coletados no Sistema Integrado de Orçamento Público (SIOP), a partir dos registros vinculados ao Ministério da Saúde, possibilitando a construção de séries temporais comparáveis entre municípios e regiões de saúde e análise da distribuição territorial, execução financeira e inserção no financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Os dados estatísticos relativos aos indicadores de saúde são obtidos junto à Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro e ao Portal de Dados Abertos do

⁵ Desenvolvido no Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/UFF), sob coordenação da professora Juliana Nunes Rodrigues, do Departamento de Geografia da UFF-Niterói, investigou os fatores que condicionam e moldam a regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro, a partir de uma análise comparativa entre as regiões de saúde Metropolitana I e Médio Paraíba, que apresentam distintos níveis de consolidação institucional.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

SUS (DATASUS). Esses dados serão organizados por ano e município, permitindo correlacionar as condições de saúde com a alocação das emendas parlamentares e analisar variações temporais e territoriais. Por sua vez, os dados eleitorais referentes ao período de 2013 a 2023, são coletados no Portal de Dados Abertos do Tribunal Superior Eleitoral. Objetivo é articular essas bases e as informações sobre emendas para examinar a relação entre destinação de recursos, base eleitoral e dinâmica territorial do poder político.

Esses dados serão sistematizados em planilhas digitais, viabilizando sua análise comparativa. A partir desse tratamento, serão elaborados mapas temáticos no software QGIS, permitindo a análise espacial da distribuição dos recursos e a identificação de padrões e assimetrias territoriais entre as regiões de saúde estudadas.

Por fim, são realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores do SUS posicionados em diferentes escalas do sistema e parlamentares do estado. O objetivo é captar percepções, práticas e estratégias relacionadas à governança regional e ao uso das emendas parlamentares.

ANÁLISE DE RESULTADOS

É importante ressaltar que este estudo se encontra em estágio inicial, de modo que os resultados apresentados são parciais e exploratórios, voltados à identificação de padrões e à formulação de hipóteses sobre as transformações recentes da governança territorial do SUS no estado do Rio de Janeiro.

A análise das atas das Comissões Intergestores Regionais (CIR) das regiões Metropolitana I e Médio Paraíba, entre 2013 e 2023, realizada evidencia um processo contínuo de esvaziamento desses espaços enquanto arenas de governança regional, expresso na redução da participação dos gestores municipais (Rodrigues; Orozco, 2024). Esse padrão se manifesta de forma semelhante nas duas regiões estudadas, apesar de suas marcantes diferenças territoriais, institucionais e demográficas.

As entrevistas semiestruturadas contribuem para aprofundar essa leitura. Os relatos dos atores institucionais indicam que, ao longo do período analisado, os gestores municipais passaram a recorrer cada vez mais ao contato direto com parlamentares como estratégia para viabilizar recursos para a saúde por meio de emendas parlamentares. Esse movimento tende a deslocar parte das decisões de financiamento dos espaços colegiados das CIR para circuitos políticos paralelos⁶.

É importante destacar que os resultados não permitem afirmar uma relação causal direta entre o fortalecimento das emendas parlamentares e o esvaziamento das CIR. O que se identifica, neste momento, é uma correlação temporal: o crescimento da centralidade política das emendas coincide com o enfraquecimento dos espaços formais de pactuação regional. Essa coincidência aponta que as emendas parlamentares não se configuram, como um problema isolado, mas passam

⁶Baseados em relações diretas entre gestores e representantes do Poder Legislativo.



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

a assumir um papel específico em um contexto no qual os mecanismos tradicionais de cooperação federativa já se encontram fragilizados.

Essa leitura dialoga com a literatura recente sobre financiamento do SUS, que aponta que a crescente impositividade das emendas altera qualitativamente os circuitos de decisão, deslocando escalas de poder e tensionando os mecanismos de planejamento regional (Vieira, 2024; Piola;Vieira, 2024). Nesse cenário, as emendas parlamentares deixam de ser apenas um instrumento orçamentário e passam a operar como um recurso político mobilizado pelos gestores diante das dificuldades de coordenação regional, fazendo, de modo geral, parte de um contexto mais amplo de fragilização dos espaços colegiados e contribuindo para o seu progressivo esvaziamento enquanto arenas de governança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo parte da compreensão de que a política pública não ocorre no abstrato, mas se constrói concretamente nos territórios, por meio de arranjos institucionais formados ao longo do tempo. Ao observar, de forma articulada, o enfraquecimento dos espaços regionais de pactuação e a manifestação de novos caminhos de decisão ligados ao financiamento, a pesquisa busca contribuir para a Geografia Política ao evidenciar que o orçamento não é apenas um instrumento técnico, mas interfere diretamente na forma como o poder se organiza nos territórios.

Nesse contexto, as emendas parlamentares deixam de ser apenas um mecanismo técnico de repasse de recursos e passam a operar como instrumentos políticos enraizados nos territórios, interferindo diretamente em quem decide, onde se decide e em que escala se decide no interior do Estado.

AGRADECIMENTOS

A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro, por meio de bolsa de Iniciação Científica, que viabilizou o desenvolvimento desta pesquisa, e pela bolsa de Produtividade em Pesquisa de Juliana Nunes Rodrigues. Agradecemos também à FAPERJ (Bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado - E-26/200.203/2023).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONSECA, Ana A.; RODRIGUES, Juliana Nunes. Trajetória institucional e governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: FONSECA, Ana A.; RODRIGUES, Juliana Nunes (org.). Ordenamento territorial urbano-regional: territórios e políticas. Rio de Janeiro: Consequência, 2021. p. 199–226.

LIMA, Luciana Dias. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
@vcongeo2026
vcongeo2026.unir.br
www.even3.com.br/vcongeo-638599/



V CONGEO

CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

Integração regional, emergência global-local
e os desafios à governança

saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz; Ipea; Ministério da Saúde; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013. v. 3, p. 73–139. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/4kqcs/pdf/costa-brasil-3.pdf>. Acesso em: ago. 2025.

MAGALHÃES, Marcos G. de. Relações intergovernamentais do SUS e o papel das Comissões Intergestores na Região Metropolitana I do estado do Rio de Janeiro. 2025. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2025.

PIOLA, Sergio Francisco; VIEIRA, Fabiola Sulpino. Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil: um retrato das desigualdades regionais do período 2010–2022. Brasília, DF: Ipea, 2024. (Texto para Discussão, n. 3010). DOI: 10.38116/td3010-port.

RODRIGUES, Juliana Nunes; OROZCO, Amanda. Geografia política do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Rio de Janeiro. In: COSTA, Wanderley Messias da et al. (org.). Geografia política, geopolítica e gestão do território no Brasil. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2024a.

RODRIGUES, Juliana Nunes; OROZCO, Amanda. Scales and temporalities of SUS regionalization in Rio de Janeiro. *Mercator*, Fortaleza, v. 24, e24016, 2025.

RODRIGUES, Juliana Nunes; OROZCO, Amanda; CABRAL, Renata da Silva. Política, território e desigualdade: os caminhos da regionalização da saúde no Rio de Janeiro. *Revista Espaço e Geografia*, v. 28, p. 1–31, 2025. DOI: 10.26512/2236-56562025e58035.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LIMA, Luciana Dias de. O processo de regionalização na saúde: contextos, condicionantes e papel das Comissões Intergestores Bipartites. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; LIMA, Luciana Dias de (org.). Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil. Rio de Janeiro: Contracapa, 2011. p. 11–24.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Financiamento federal de ações e serviços públicos de saúde por emendas parlamentares e suas implicações para a regionalização da saúde. 2024.

VIANNA, Rodrigo P. Colegiados de gestão regional no Estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias e negociação intergovernamental. 2012. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/24295>.

Realização:

Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – REBRAGEO

Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR

Núcleo de Ciências Exatas e da Terra – NCET / Departamento Acadêmico de Geografia – DAG-PVH

Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Geografia – PPGG

26 a 31/05/2026
Porto Velho-RO
vcongeo2026@unir.br
[@vcongéo2026](https://www.instagram.com/vcongéo2026)
[vcongeo2026.unir.br](https://www.facebook.com/vcongéo2026.unir.br)
www.even3.com.br/vcongéo-638599/