

✓ Proposta de estratégia de monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias do Sistema Único de Saúde

Maria Tereza Blanco Strohschoen

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciência Econômicas - Departamento de Economia e Relações Internacionais; Mestrado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Paola Vettorato

Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul - Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde; Mestrado em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Bruno Leonardo Naundorf Santos

Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul - Departamento de Auditoria do Sistema Único de Saúde; Mestrado Profissional em Ensino na Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Ana Lúcia Pires Afonso da Costa

Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul; Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande

Resumo: A complexidade da institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) exige uma gestão estatal eficaz com Controle Social na formulação das políticas públicas. A Auditoria do SUS pode atuar como um instrumento de qualificação da gestão e dos serviços do SUS, mas para que a solução dos problemas identificados seja observada, o monitoramento das recomendações emitidas assume importância central. Observou-se que o monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias realizadas pelo Departamento de Auditoria do SUS da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, quando existente, não é sistemático. Diante dessa problemática, propõe-se uma estratégia de monitoramento das recomendações das auditorias, alicerçada em ciclos de monitoramento. Busca-se transcender o uso do monitoramento com fins gerenciais, suscitando aspectos de transparência e aprendizagem organizacional, com vistas a melhoria da qualidade da política de saúde do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Monitoramento, Avaliação, Saúde Pública, Sistema Único de Saúde, Auditoria.

EN *Proposal for a monitoring strategy of recommendations issued in audits of the Unified Health System*

Abstract: The complexity of the institutionalization of the Unified Health System (SUS) requires effective state management with Social Control in the formulation of public policies. SUS Auditing can serve as a tool for qualifying the management and services of SUS. However, for the resolution of identified problems to be observed, the monitoring of issued recommendations assumes central importance. It was observed that the monitoring of recommendations issued in audits carried out by the Department of SUS Auditing of the State Health Department of Rio Grande do Sul, when it exists, is not systematic. Faced with this problem, a monitoring strategy for audit recommendations is proposed, based on monitoring cycles. The aim is to go beyond the use of monitoring for managerial purposes, raising aspects of transparency and organizational learning, with a view to improving the quality of the health policy of the State of Rio Grande do Sul.

Key-words: Monitoring, Evaluation, Public Health, Unified Health System, Auditing.

ES *Propuesta de estrategia de seguimiento de las recomendaciones emitidas en auditorías del Sistema Único de Salud*

Resumen: La complejidad de la institucionalización del Sistema Único de Salud (SUS) requiere una gestión estatal efectiva con Control Social en la formulación de políticas públicas. La Auditoría del SUS puede actuar como un instrumento de cualificación de la gestión y servicios del SUS, pero para que se observe la solución de los problemas identificados, el seguimiento de las recomendaciones emitidas asume una importancia central. Se observó que el seguimiento de las recomendaciones emitidas en las auditorías realizadas por el Departamento de Auditoría del SUS de la Secretaría de Salud del Estado de Rio Grande do Sul, cuando existe, no es sistemático. Ante esta problemática, se propone una estrategia de seguimiento de las recomendaciones de las auditorías, basada en ciclos de seguimiento. Se busca trascender el uso del seguimiento con fines gerenciales, suscitando aspectos de transparencia y aprendizaje organizacional, con miras a mejorar la calidad de la política de salud del Estado de Rio Grande do Sul.

Palabras-clave: Seguimiento, Evaluación, Salud Pública, Sistema Único de Salud, Auditoría.

FR *Proposition de stratégie de suivi des recommandations émises lors des audits du Système de Santé Unique*

Résumé: La complexité de l'institutionnalisation du Système Unique de Santé (SUS) nécessite une gestion étatique efficace avec un Contrôle Social dans la formulation des politiques publiques. L'audit du SUS peut servir d'outil de qualification de la gestion et des services du SUS. Cependant, pour que la résolution des problèmes identifiés soit observée, le suivi des recommandations émises revêt une importance centrale. On a observé que le suivi des recommandations émises lors des audits réalisés par le Département de l'Audit du SUS du Secrétariat de la Santé de l'État de Rio Grande do Sul, lorsqu'il existe, n'est pas systématique. Face à ce problème, une stratégie de suivi des recommandations d'audit est proposée, basée sur des cycles de suivi. L'objectif est de dépasser l'utilisation du suivi à des fins managériales, en soulevant des aspects de transparence et d'apprentissage organisationnel, en vue d'améliorer la qualité de la politique de santé de l'État de Rio Grande do Sul

Mots-clés: Suivi, Évaluation, Santé Publique, Système Unique de Santé, Audit.

Introdução

A institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) é complexa. Competências e financiamentos compartilhados entre os entes federados, oferta de ações e serviços de maneira regionalizada, pactuação de aspectos organizacionais em Comissões Intergestoras¹, universalidade do acesso aos serviços de saúde, equidade e integralidade da atenção à saúde. Este cenário demanda uma gestão estatal eficaz e a participação comunitária na formulação e controle das políticas de saúde (Brasil, 2009). Um dos mecanismos que pode contribuir nesse sentido é a Auditoria do SUS, qualificada como um instrumento de gestão e uma importante ferramenta para o Controle Social (Brasil, 2017).

O Monitoramento e a Avaliação (M&A) está presente no ciclo da auditoria, composto pelo planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento. Após a identificação dos problemas e a emissão das recomendações no relatório de auditoria, é essencial que haja a solução adequada para as inconformidades identificadas. Nessa perspectiva, o monitoramento das recomendações expedidas nos processos de auditoria assume uma importância central (INTOSAI, 2019), permitindo que os resultados da auditoria sejam traduzidos em melhorias reais para a política de saúde e colabora para evitar a recorrência de problemas e garantir a sustentabilidade das modificações implementadas.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Departamento de Auditoria do SUS (DEASUS), da Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (SES/RS), é o componente estadual do Sistema Nacional de Auditoria (SNA)². Além da atribuição de auditar serviços de saúde, tem entre suas competências o monitoramento das recomendações emitidas em auditorias. Todavia, esse monitoramento, embora existente, não é sistemático. Diante dessa lacuna, a pesquisa propõe desenvolver uma estratégia sistemática de monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias realizadas pelo DEASUS. A proposta contempla múltiplos atores sociais e institucionais envolvidos na formulação e implementação da

política de saúde do Rio Grande do Sul a partir do entendimento do monitoramento como uma prática multidimensional.

Monitoramento e avaliação: surgimento, disputas e inserção no Sistema Único de Saúde

Após a Segunda Guerra Mundial, os países do Norte Global contaram com elevados patamares de gastos públicos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), o que proporcionou a expansão da escala e do escopo das políticas públicas na busca pelo bem-estar social. Nesse período, o campo da avaliação avançou, principalmente como ferramenta para validar o gasto com as intervenções públicas (Januzzi, 2021).

Com a crise do Estado de Bem-Estar Social, a necessidade de controle das contas públicas aumentou substancialmente e foram introduzidos padrões gerenciais na administração pública (Abrucio, 1997). As técnicas de apuração de resultados, já existentes no setor privado, ganharam a vez no setor público com o objetivo de verificar a eficiência, eficácia e o custo-benefício das ações estatais, bem como medir o sucesso ou fracasso das políticas públicas, visando a possível descontinuidade dessas (Trevisan; Bellen, 2008; Gussi, Oliveira, 2015).

Na América Latina, os anos de 1990 foram marcados pela implementação de diversos sistemas de avaliação de políticas públicas, a fim de legitimar a reforma do Estado (Faria, 2005). No Brasil, as experiências de monitoramento e avaliação datam de 1990 em nível federal, relacionadas a áreas específicas como Saúde, Educação e Planejamento, com um salto de qualidade a partir dos anos 2000, dada a criação de novos programas sociais e a qualificação do corpo técnico (Januzzi, 2016a).

Concepções e disputas

Os conceitos de M&A possuem distintos entendimentos sobre qual é o papel do Estado (Gussi, Oliveira, 2015). Entre as dimensões suscitadas, temos como processo gerencial de avaliação do alcance de metas (Brasil, 2016), instrumentos

¹ Espaços intergovernamentais, políticos e técnicos em que ocorrem o planejamento, a negociação e a implementação do SUS. As decisões se dão por consenso (e não por votação), o que estimula o debate e a negociação entre as partes.

² O SNA foi criado em 1993 pela Lei N.º 8.689 e regulamentado pelo Decreto Federal N.º 1.651 de 1995. Atua de forma descentralizada através dos componentes federal, estaduais e municipais.

de transparência e *accountability* (FARIA, 2005), processo de aprendizagem organizacional (Takeda, Talbot, 2006; Januzzi, 2016a), ferramenta para subsidiar a tomada de decisão (Tanaka; Tamaki, 2012) como aprofundamento da democracia (Arretche, 2013).

No controle dos gastos públicos está refletida a concepção gerencialista das práticas de M&A. Parte-se do pressuposto que o mercado é a instituição que maximiza a utilização da produção de bem-estar e que ao Estado resta atuar nas políticas com os melhores resultados nas avaliações, ainda que sejam de caráter focalizado (Januzzi, 2021). Nesse sentido, a avaliação é um processo racionalizador, de caráter eminentemente técnico, todavia, na prática, busca dar credibilidade à redução do papel do Estado. Faria (2005) argumenta que essa concepção é hegemônica no Brasil, reforçada pela atuação de organismos multilaterais através da emissão de relatórios sugerindo a adequação das políticas públicas às restrições fiscais e a transferência de recursos financeiros atrelados a avaliações de resultado.

No campo de públicas, o debate sobre políticas públicas baseadas em evidências (*evidence-based policy making*) reflete essa concepção. Ao adjetivar políticas públicas como “baseadas em evidências”, resumem estas à técnica e as abstraem do contexto social e de aspectos que fujam da possibilidade de mensuração, idealmente experimental. Dessa maneira, além de negarem que a dimensão técnica transcende a instrumentalização de dados e indicadores, ignoram que a tomada de decisão na gestão pública não se resume a dimensão técnica: é um processo complexo, envolto dos aspectos institucionais, da cultura organizacional e submerso na dimensão política.

Januzzi (2016b) analisa as três perspectivas distintas de elaboração de avaliação em disputa no Brasil, as quais se distinguem pelos valores que são incorporados: eficiência econômica com vistas à qualidade do gasto público; eficácia procedural, baseada na conformidade processual observada pelos tribunais e órgãos de controle; e efetividade social, almejando o aprimorando em busca de maior impacto social das políticas e programas públicos. Cada um desses valores, para o autor, é reflexo de qual o papel do estado - regulador, liberal e

de bem-estar, respectivamente - e qual a natureza das políticas sociais em cada um desses cenários.

Com críticas à visão tecnicista e economicista do M&A, a dimensão política de monitorar e avaliar políticas públicas é enfatizada em outras concepções desenvolvidas. Faria (2005) apresenta quatro usos da avaliação de políticas públicas: instrumental, para subsidiar a tomada de decisão; conceitual, que pode mudar a percepção dos técnicos envolvidos sobre o programa; como instrumento de persuasão, para legitimar uma decisão e ganhar apoio; e para o “esclarecimento”, em que, pelo acúmulo de conhecimento gerado por diversas avaliações, modifica a agenda governamental. Nesse escopo, Januzzi (2016a) destaca a potencialidade da avaliação aprimorar a gestão das intervenções, de oferecer subsídio técnico-político e possibilitar a aprendizagem organizacional.

Outra perspectiva emergente é o entendimento da necessidade de avaliar tendo em vista o aprofundamento da democracia, que exige políticas públicas de qualidade e caráter universal (Ramos, Schabbach, 2012). Assim, o M&A é parte não apenas da aferição da eficiência dos gastos públicos, mas um processo de participação social e promove um importante direito democrático, relacionado com o controle social sobre a atuação estatal (Arretche, 2013).

Gussi e Oliveira (2015) propõem que as práticas avaliativas de políticas públicas sejam realizadas em profundidade, incorporando na dimensão analítica, as novas configurações da intervenção estatal, os jogos de interesse social e o universo cultural; e na dimensão metodológica, a elaboração de metodologias que partam de uma perspectiva processual, multidimensional e analítica da avaliação. Suscitam questões para observar nas práticas avaliativas: qual a forma, uso e intenção política desta? Para que e para quem servem? Como será realizada e qual o sentido? Estes aspectos serão analisados na estratégia de monitoramento das recomendações proposta neste trabalho.

O M&A integra o escopo de funções dos gestores do SUS (Cruz, Reis, 2011) e ganhou centralidade nas gestões estaduais dada a nova configuração dos papéis de cada ente (Sampaio et al., 2011). Apesar de presente nas normativas³, a institucionalização

³ Destaca-se a presença na Lei N.º 8080/1990, no Decreto 7508/2011, na Lei N.º 141/2012 e na Portaria N.º 2135/2013.

legal do M&A é marcada, majoritariamente, por aspectos de verificação do cumprimento de metas, simbolizados nos instrumentos de gestão do SUS que devem ser apresentados a cada quadrimestre com o monitoramento das metas pactuadas nos Planos de Saúde. Carvalho et al. (2012) discutem que o próprio Ministério da Saúde afirma que o campo da avaliação na saúde ainda é caracterizado por processos incipientes, pouco incorporados às práticas e com caráter prescritivo e burocrático. Sem negar a importância desta forma de prestação de contas à sociedade, faz-se necessária a ampliação do escopo e sentido das práticas de M&A como forma de participação da construção e do aperfeiçoamento do SUS (Takeda, Talbot, 2006).

Auditoria do Sistema Único de Saúde

A auditoria do SUS constitui-se como um processo de exame independente, objetivando a emissão de juízos sobre a conformidade com padrões (Brasil, 2017). Conforme o Manual de Princípios, Diretrizes e Regras da Auditoria do SUS, “auditoria é um instrumento de qualificação da gestão que visa fortalecer o SUS, por meio de recomendações e orientações ao auditado, com vista à garantia do acesso e à qualidade da atenção à saúde oferecida aos cidadãos” (Brasil, 2017, p. 8).

Atua, portanto, na perspectiva de conformidade burocrática de Januzzi (2016b), nas quais as recomendações emitidas nas auditorias dos órgãos de controle e Sistema de Justiça devem apresentar evidências para sustentar os achados, clareza nas proposições e razoabilidade dos fatos descritos. Esse tipo de avaliação é reflexo da compreensão de que o Estado deve atuar como regulador, observando o cumprimento dos contratos individuais, e por isso é centrada no exame de regularidade normativa na prestação dos serviços, a partir de um protocolo de auditoria padrão (Januzzi, 2016b).

Por outro lado, as avaliações baseadas na efetividade social advêm do entendimento da centralidade do Estado na promoção do Bem-Estar Social e se pauta por “um conjunto mais amplo de valores e princípios da atuação do Estado, como cobertura e

equidade de acesso a diferentes públicos, qualidade dos serviços e contribuição para promoção de acesso a direitos sociais” (Januzzi, 2016b, p. 134).

A partir disso, duas ponderações devem ser feitas. A primeira é destacar a diferença entre os tribunais de contas e demais órgãos de controle e auditoria do SUS. Apesar de ambos estarem sob o mesmo arcabouço legal da administração pública, a auditoria do SUS persegue os princípios e diretrizes próprias e não se configura como um tribunal - ainda que o Estado do Rio Grande do Sul tenha uma lei que prevê a aplicação de penalidades administrativas em caso de infrações contra o SUS (Rio Grande do Sul, 2002), a atuação é restrita à esfera administrativa. Precedendo o caráter punitivo, as ações de auditoria têm sentido educativo visando melhorias nos serviços prestados à população.

A segunda é o pressuposto de que a auditoria do SUS tem um papel ampliado. Recentemente, a auditoria do SUS passou por um processo de mudança de conceitos, com a substituição de práticas voltadas para a assistência individual e com foco nos erros, majoritariamente com auditorias focalizadas nos serviços hospitalares e executadas por profissionais médicos, para um cenário de equipe multidisciplinar e um olhar ampliado para o acompanhamentos dos serviços de saúde, ações preventivas, da qualidade de assistência e de gestão, com vistas a contribuir para a garantia do acesso e da atenção integral aos usuários do SUS (Brasil, 2009).

Tais ponderações, de maneira alguma, anulam a atuação da auditoria do SUS na perspectiva de conformidade burocrática, mas apontam que tais tipologias não se apresentam como alternativas excludentes, mas como um *continuum*.

Metodologia

Trata-se de um trabalho de natureza qualitativa e caracteriza-se como um estudo exploratório com estudo de caso como fonte de pesquisa da realidade envolvida. O estudo de caso é uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu

contexto real e no qual o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis (Kolhbacher, 2006).

Definiu-se como caso único o DEASUS/SES/RS⁴. Destaca-se que a avaliação, a auditoria das políticas e das ações e serviços de saúde e o monitoramento e avaliação das informações em saúde são áreas de competência da SES/RS e que cabe ao DEASUS/SES/RS o monitoramento do cumprimento das recomendações resultantes das atividades de auditoria (Rio Grande do Sul, 2021).

O processo de coleta do material que serviu como subsídio para elaboração da estratégia de monitoramento foi realizado de forma não sistemática e contou com:

- i. Levantamento e análise documental das recomendações das auditorias informadas como concluídas nos relatórios de prestação de contas do quadrimestre anterior (RDQA)⁵. Optou-se por analisar os relatórios do período de 2022 até o 1º quadrimestre de 2023, tendo em vista que a pandemia de Covid-19 alterou substancialmente o número de auditorias realizadas;
- ii. Revisão das normativas referente ao processo de monitoramento das recomendações emitidas por auditorias na administração pública, especialmente no que é preconizado pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)⁶, Controladoria-Geral da União (CGU) e Ministério da Saúde. Destaque para as seguintes normas: ISSAI 100, ISSAI 3000, ISSAI 3200 e ISSAI 4000 - todas estão traduzidas pelo TCU e disponíveis no site da organização;
- iii. Troca de experiências com órgãos da administração pública com expertise em auditoria, como a Controladoria-Geral da União (CGU);
- iv. Análise da aplicabilidade do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME) juntamente à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS);
- v. Pesquisa de painéis de monitoramento com vistas à transparência do processo de auditoria.

Ao conjunto destes procedimentos soma-se a prática do trabalho em M&A no SUS e em auditoria para elaboração da proposta.

⁴ Atualmente, as auditorias realizadas no DEASUS/SES/RS são divididas em dois tipos: auditorias de políticas públicas e auditorias de ações e serviços de saúde. As auditorias de políticas públicas têm como foco avaliações de políticas públicas de saúde, ações e serviços delas decorrentes, bem como os sistemas municipais de saúde e os consórcios intermunicipais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. Já as auditorias de ações e serviços de saúde são focadas no serviço executado por estabelecimentos públicos ou privados, contratados ou conveniados para atendimento em saúde.

⁵ O RDQA é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da Programação Anual de Saúde (PAS). É elaborado a cada quadrimestre e deve informar as auditorias concluídas e suas respectivas recomendações, bem como as auditorias em andamento. Os documentos são públicos e estão disponíveis no site da SES/RS.

⁶ Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

Proposta de monitoramento das recomendações

A partir da análise dos relatórios quadrimestrais, foi possível analisar as possíveis maneiras de monitorar as recomendações - por meio de análise documental, visitas de monitoramento, novas auditorias, reunião com as unidades auditadas, entre outras - e a necessidade de qualificar a redação das recomendações elaboradas pelos auditores do DEASUS/SES/RS.

Destaca-se que nas normativas da INTOSAI, o monitoramento das recomendações deve ser realizado pela equipe que realizou a auditoria, possibilitando à equipe refletir sobre as recomendações emitidas e qualificar o processo de auditoria. Além disso, deve servir para quatro finalidades principais: identificar a extensão na qual as entidades auditadas implementaram mudanças em resposta aos achados e recomendações de auditoria; determinar os impactos que podem ser atribuídos às auditorias; identificar áreas que seriam úteis para monitoramento em trabalhos futuros; e avaliar o desempenho da auditoria (Intosai, 2016).

O monitoramento realizado pela CGU tem particularidades, tendo em vista a utilização, por parte dos auditores, de um sistema único (e-Aud) para o planejamento, execução, comunicação e monitoramento da auditoria, inclusive com interlocução via sistema com as unidades auditadas. Apesar das legislações do SUS tratarem de M&A, não há regramento e instrução específica para o trabalho de monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias dos componentes do SNA.

Como e para quem será feito?

Parâmetros e definições prévias

A estratégia de monitoramento proposta parte de algumas definições operacionais, das quais destacam-se: (I) monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias regulares e especiais, excetuando as auditorias de prestação de contas⁷; (II) monitoramento das recomendações realizado

⁷ As auditorias regulares são aquelas ações inseridas no planejamento anual de atividades do Componente Estadual de Auditoria do SUS e as auditorias especiais são realizadas para apurar o objeto de denúncias ou indícios de irregularidades para atender à alguma demanda específica. Justifica-se o não monitoramento das auditorias de prestação de contas tendo em vista que o caráter dessas é unicamente a conferência da conta hospitalar para identificar se todos os itens concordam com o atendimento realizado em serviços de saúde.

⁸ Unidades Externas são os serviços conveniados e contratuaisizados pela SES/RS, bem como serviços municipais, como Secretarias Municipais de Saúde, Unidades de Saúde de Atenção Básica, Laboratórios, Centros de Atenção Psicossocial, entre outros. Já as Unidades Internas são os departamentos e assessorias vinculados à SES/RS.

⁹ A estrutura organizacional do DEASUS/SES/RS possui 3 Divisões: Divisão de Auditoria de Ações e Serviços de Saúde, Divisão de Auditoria de Políticas Públicas e Divisão de Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Gestão da Qualidade. Essa foi criada no ano de 2023 e é responsável por implantar o processo de monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias.

¹⁰ Auditor Especialista em Saúde de nível superior designado pelo Chefe da Divisão para coordenar, orientar, planejar e controlar as atividades que serão realizadas na auditoria.

para Unidades Internas da SES/RS e para Unidades Externas⁸; (III) cada ciclo de monitoramento das Unidades Externas irá gerar, como produto, um relatório de monitoramento; (IV) auditoria apta para ser monitorada quando não couber mais interposição de recurso por parte do auditado, nos termos da Lei Estadual N.º 11867/2002, tendo esse ciência da decisão da fase recursal proferida pela Secretaria de Saúde; (V) as recomendações devem guardar relação com a constatação e devem ser monitoráveis, indicando quem é o responsável pela implementação da recomendação, o que deve ser feito, o que deve ser comprovado para que a recomendação seja considerada atendida; (VI) recomendações classificadas em categorias da temática que se referem, tais como Vigilância em Saúde, Recursos Financeiros, Infraestrutura e Governança - de modo a permitir, futuramente, estabelecimento de critério de risco para monitoramento; e (VII) o controle e publicização das informações do monitoramento realizado pela Divisão de Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Gestão da Qualidade (DPMAGQ)⁹.

Monitoramento das recomendações emitidas para Unidades Externas

O processo de monitoramento para as Unidades Externas será realizado em dois ciclos de monitoramento de 120 dias cada, em que o 1º ciclo é iniciado com a ciência, por parte da Unidade Externa, da decisão proferida na fase de recurso. Ao final do tempo estipulado, a Unidade Externa deve enviar os documentos comprobatórios da implementação das recomendações.

Os documentos são anexados ao respectivo processo administrativo e enviado ao coordenador da equipe auditora¹⁰ que emitiu as recomendações. Em caso de não implementação das recomendações emitidas, será iniciado o 2º ciclo de monitoramento. Para recomendações não implementadas e julgadas graves pela equipe auditora, o fluxo prevê o início de uma nova auditoria com o escopo delimitado para tal questão. Reitera-se que a equipe tem autonomia e expertise para analisar cada situação. Para fins de exemplo: o não preenchimento de

um sistema como o Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde (CNES) não é grave a ponto de ser necessário iniciar nova auditoria; diferente de uma situação em que o estabelecimento auditado não está entregando próteses auditivas, culminando em piora do quadro de saúde dos usuários do SUS.

Caso as recomendações emitidas não forem implementadas ao final do 2º ciclo, será realizada reunião entre a equipe auditora e as chefias da DPMAGQ com o objetivo de discutir as possíveis medidas a serem adotadas: iniciar mais um ciclo de monitoramento; realizar visita de monitoramento; indicar nova auditoria que inclua no escopo os aspectos não atendidos; realizar reunião com Unidade Interna competente¹¹; solicitar plano de ação para as recomendações não implementadas; enviar o relatório para os órgãos de controle e o Controle Social do SUS; e/ou adotar outras condutas que a equipe julgar adequadas.

Monitoramento das recomendações emitidas para Unidades Internas

O processo de monitoramento das recomendações para Unidades Internas está alicerçado na lógica de Governança Interna da SES/RS e é composto por instâncias de monitoramento, baseado no parâmetro de funcionamento previsto no Decreto Estadual N.º 54.581/2019, que dispõe sobre a Política de Governança e Gestão na Administração Pública Estadual.

Nesta perspectiva serão estabelecidas três instâncias de monitoramento para gestão e acompanhamento da implementação das recomendações emitidas para as Unidades Internas, com o intuito de direcionar as ações estratégicas para a resolução da recomendação indicado pela equipe auditora do DEASUS. O objetivo deste formato é que as recomendações que apresentam dificuldade de prosseguimento possam ser discutidas em um grupo de atores com maior poder para solucionar as questões que se apresentam como obstáculos para implementação. Portanto, na medida em que o andamento da implementação da recomendação exija maior poder de atuação

¹¹ Para fins de exemplo: se o problema persistente é relacionado ao contrato com a Unidade Externa, pode ser realizada reunião com a Unidade Interna responsável pela elaboração e acompanhamento dos contratos na SES/RS, qual seja o Departamento de Gestão da Atenção Especializada (DGAE/SES/RS).

(financeiro, de articulação, entre outros), esta deve ser discutida na instância de monitoramento superior. São essas:

- Primeira Instância: composta por ponto focal de cada Unidade Interna e representantes da DPMAGQ;
- Segunda Instância: composta pela Direção Geral da SES, corpo diretivo das Unidades Internas e DEASUS;
- Terceira Instância: composta pela Secretaria da Saúde e Direção do DEASUS.

A Direção de cada Departamento/Assessoria que recebe recomendações emitidas pelo DEASUS deverá indicar um ponto focal, que atuará como articulador dentro da unidade com os setores responsáveis pela implementação das recomendações e terá como atribuição a atualização do sistema utilizado¹² e a participação nas reuniões de monitoramento. Cabe destacar que cada ponto focal poderá não ter gerência sobre as recomendações, mas tem a atribuição de atuar como indutor do processo de implementação e monitoramento dentro de seu Departamento/Assessoria.

O ciclo de monitoramento é mensal, sendo pré-requisito para a realização das reuniões da 1^a Instância a atualização do andamento da implementação das recomendações no sistema, tendo em vista que o objetivo das reuniões é discutir aquelas com maior dificuldade de implementação. Na 1^a instância será realizada uma reunião com cada Unidade Interna com recomendação pendente e caberá aos participantes dessa instância avaliar quais recomendações irão para a 2^a instância. Se no conjunto das reuniões da 1^a instância não houver nenhuma recomendação a ser levada para a 1^a instância, o ciclo é encerrado. A 2^a instância será uma reunião única com a Direção-Geral da SES, o corpo diretivo dos Departamentos/Assessorias com recomendações e o DEASUS/SES/RS. Nesta reunião, serão discutidos os elementos que estão dificultando a implementação da recomendação e de que forma os presentes tem gerência sobre os aspectos levantados. Igualmente, o grupo deve apontar quais recomendações serão discutidas na 3^a instância - caso inexista, o ciclo é encerrado. A reunião da 3^a instância é composta pelo diretor do DEASUS/SES/RS e o Gabinete da Secretaria. Após a realização da reunião, o ciclo mensal é encerrado, sendo repetido no mês seguinte.

¹² A ferramenta para o acompanhamento da implementação das recomendações emitidas para as Unidades Internas será o Sistema de Monitoramento Estratégico (SME), instrumento de acompanhamento dos projetos estratégicos do Estado do Rio Grande do Sul.

Qual a forma, uso e intenção política?

A estratégia de monitoramento proposta está preocupada com a eficiência e demais valores que visam o aperfeiçoamento da administração pública, todavia entende-se que avaliação da política de saúde Brasileira não pode ser limitada a esses aspectos, dada a forma de criação, abrangência, princípios e legitimidade social do SUS. Dessa forma, não se trata de “negar a importância da eficiência como critério avaliativo, mas de não a considerar como a mais importante dentre as demais dimensões” (Januzzi, 2021, p. 109).

O M&A deve levar em conta critérios já estabelecidos na Constituição Cidadã, bem como os princípios e diretrizes do SUS. Além disso, não se pode abstrair o processo avaliativo da dimensão política em que está imbricado, nem do contexto da administração pública. Por isso, o monitoramento apresentado está relacionado a parâmetros que vão além dos marcos regulatórios e administrativos, operando os processos de M&A através de uma perspectiva ampliada, para que de fato aprimorem as políticas públicas, promovam transparência sobre a utilização dos recursos públicos e subsidiem a tomada de decisão dos gestores e do controle social. Pretende-se, portanto, que a proposta atue como uma rede articulada dos agentes envolvidos na oferta de ações e serviços do SUS na SES/RS e que reflita o conjunto de interações e a complexidade do contexto institucional do SUS (Gussi, Oliveira, 2015).

Qual(is) o(s) sentido(s)?

Aprendizagem organizacional

Em que medida os processos de *accountability* contribuem na prática para o aprendizado institucional? Esse questionamento foi elaborado ao discorrer sobre a importância do *accountability* para a legitimidade das políticas (Olsen, 2018). A influência no processo decisório torna-se, portanto, fundamental e exige a integração dos diversos grupos de interesse da sociedade.

A estratégia de monitoramento das recomendações tem relação direta com a possibilidade de alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, o modo e a operação da política pública - denominado uso instrumental da avaliação. Para Faria (2005) essa é potencializada quando os técnicos participam ativamente do processo de avaliação. Nesse escopo, destaca-se a composição da 1^a instância do ciclo de monitoramento para as Unidades Internas, com a participação de representantes dos Departamentos/Assessorias da SES/RS para debater as dificuldades de implementação das recomendações e do processo em seus respectivos locais de trabalho.

Além disso, também atuará com esse caráter internamente no DEASUS/RS, tendo em vista que as auditorias serão monitoradas pelas próprias equipes que elaboraram as recomendações, induzindo um processo reflexivo acerca da qualidade e adequação das recomendações. Nesse contexto, o monitoramento tem a função formativa voltada para aprimorar as ações da SES/RS e apresenta-se como um processo ampliado de aprendizagem organizacional e aprimoramento da gestão.

Avaliação participativa

O formato de monitoramento proposto visa a avaliação participativa ao inserir o ponto de vista de distintos sujeitos institucionais acerca da política pública. A participação do corpo técnico, do corpo diretivo da SES/RS e do alto escalão, na figura da Secretaria da Saúde, integra diversos pontos de vista acerca das dificuldades da implementação das recomendações emitidas.

Posteriormente, o objetivo é que as próprias recomendações para as Unidades Internas sejam elaboradas conjuntamente entre o DEASUS/SES/RS e as unidades internas. No caso das Unidades Externas, a realização de reunião de finalização das auditorias, explicando cada constatação e acordando com os auditados o prazo adequado, também está no escopo futuro.

Educação em Saúde

A educação em saúde objetiva gerar consciência da necessidade de alteração social e de cultura, bem como ampliar o conhecimento das boas práticas no âmbito do SUS. Dessa maneira, torna-se imprescindível a ampliação de ações de educação em saúde na auditoria, que deve ocorrer não apenas no momento em que são observadas as constatações de incorreções e sugeridas em relatório as recomendações de melhoria, mas já durante a fase de auditoria operacional e no posterior acompanhamento das ações capazes de alterar a situação encontrada. Portanto, entende-se que a atuação educativa e orientadora da auditoria do SUS precede a aplicação das penalidades previstas em lei.

O trabalho de M&A está inserido neste contexto, não apenas com a análise documental, mas com ações de acompanhamento capazes de permitir, quando necessário, a intervenção e atuação visando a concretude da recomendação ser atingida, servindo como ferramenta de qualificação da gestão do Sistema. Na ótica da Educação Permanente em Saúde (EPS), a mudança das estratégias organizacionais e do exercício da atenção, da gestão, da participação ou da formação é construída na prática de equipes, trabalhadores e parceiros (Batista, Gonçalves, 2011). Busca-se que os espaços coletivos da proposta, como as reuniões das instâncias de monitoramento, atuem nesse sentido.

Governança

Entende-se por governança o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Rio Grande do Sul, 2019). Seu exercício é um desafio no setor público. No âmbito do SUS ainda mais, face à forma de organização e funcionamento, com inúmeras instâncias de pactuação e interação entre atores públicos e privados, tendo em vista a permissão de participação no SUS,

em caráter complementar, da iniciativa privada. O processo de tomada de decisão deve levar em conta as Redes de Atenção à Saúde (RAS) e os respectivos serviços e atendimentos realizados, fazendo com que um hospital, por exemplo, apesar de gerido por um município, seja referência pactuada para atendimento de municípios de diversas outras regiões.

A partir disso, muitos são os objetivos passíveis de auditoria. Grande parte das demandas que chegam no DEASUS/SES/RS envolvem a regulação (ou sua ausência), o não atendimento de pacientes ou mesmo aspectos relacionados à qualidade do serviço oferecido. Por meio de uma ação centralizada de monitoramento e avaliação das recomendações, busca-se a articulação cooperativa entre as gestões municipais e a gestão estadual, entre o DEASUS/SES/RS e os demais Departamentos/Assessorias da SES/RS e entre o Controle Social e a SES/RS como um todo. A previsão da interlocução técnica nas instâncias de monitoramento e a atuação dos distintos níveis de liderança da SES/RS no monitoramento das recomendações emitidas para as Unidades Internas perseguem esse propósito.

Transparência e Controle Social

Objetiva-se que o monitoramento das recomendações emitidas pelas auditorias do DEASUS/SES/RS se consolide enquanto instrumento de fortalecimento da transparência ativa da SES/RS, ou seja, como uma iniciativa de divulgar informações de interesse geral ou coletivo, ainda que essas não tenham sido expressamente solicitadas (Brasil, 2018). Além disso, é um aspecto que observará parte dos apontamentos do Conselho Estadual de Saúde (CES/RS) acerca da ausência de um mecanismo público para acompanhar as modificações nas ações e serviços de saúde oferecidas pelo SUS a partir da atuação da auditoria.

Deste modo, para assegurar transparência do trabalho realizado no DEASUS, serão elaborados painéis públicos para acompanhamento do processo de monitoramento das recomendações. Tal movimento vai ao encontro do disposto na Lei N.º 141/2012, que enfatiza a transparência e à visibilidade da gestão

da saúde, demandando que os gestores da saúde deem ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da saúde, para consulta e acesso da sociedade (Brasil, 2012). O painel conterá as recomendações emitidas nas auditorias, os respectivos destinatários e o *status* de implementação.

Projeto piloto

A estratégia de monitoramento discutida neste artigo foi formalmente apresentada no DEASUS/SES/RS em maio de 2023 e, a partir de agosto do mesmo ano, iniciou-se o projeto piloto para o monitoramento das recomendações emitidas para as Unidades Externas. Para compor o universo das auditorias do piloto, utilizou-se o critério de processos de auditorias abertos no ano de 2023 e, desde então, 20 auditorias entraram para o 1º ciclo de monitoramento, equivalente a 65 recomendações em monitoramento. Até a finalização da escrita do artigo, 2 relatórios de monitoramento já foram entregues pelas equipes auditadoras e outros 3 estão em elaboração.

No transcorrer do projeto piloto, considerando que as mudanças ocorrem de forma processual, a equipe responsável pela implementação da estratégia das recomendações realizou reunião com cada equipe auditora que recebeu auditoria para ser monitorada, com o intuito de retomar os objetivos do monitoramento das recomendações e o fluxo proposto. No que se refere às ações de aprendizagem organizacional, foi elaborado um Boletim do Monitoramento, um instrumento interno de periodicidade mensal, com vistas à reflexão acerca da qualidade e adequação das recomendações emitidas. No documento são discutidos casos práticos observados no processo de monitoramento, tanto em aspectos de conteúdo quanto de forma das constatações e/ou recomendações. Ainda, destaca-se que o painel público está em fase de elaboração.

O projeto piloto não contemplou as recomendações emitidas para Unidades Internas da SES/RS, tendo em vista a necessidade de normatização e alinhamento com os atores envolvidos - processo em curso até a finalização da escrita do artigo.

Considerações finais

Além do papel de verificar a eficiência dos serviços de saúde ofertados no SUS, a atuação da auditoria do SUS deve ser orientativa, em consonância com os princípios e diretrizes do SUS, e servir como ferramenta de qualificação da gestão, de forma transparente e articulada com o Controle Social. Opera no sentido da conformidade processual, mas transcende essas práticas ao vislumbrar questões acerca da efetividade social, tais como o acesso equânime do sistema de saúde.

Os processos e práticas de M&A estão imbricados em diferentes significados e dimensões, refletindo distintas intencionalidades. A intenção do processo proposto é servir como um instrumento de mudança e qualificação dos serviços de saúde e do processo de auditoria (Pisco, 2006). Entende-se que o monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias “é uma oportunidade dos diferentes atores participarem da configuração que se quer dar ao SUS, sendo ao mesmo tempo um processo de aprendizagem e de controle social” (Takeda, Talbot, 2006, p. 569).

Para além de atender o preconizado pela legislação, a implantação do processo de monitoramento das recomendações emitidas nas auditorias realizadas pelo DEASUS/SES/RS pode contribuir para a qualificação do processo de auditoria, especialmente da elaboração de recomendações mais assertivas; para o fortalecimento do mecanismo de Governança Interna na SES/RS; para a promoção e divulgação de informação à sociedade; e para a atuação do Controle Social em questões afetas à auditoria.

Referências

Abrucio, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

Arretche, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: revista crítica de sociologia e política**, ano I, n. 01, 2013.

Batista, Karina Barros Calife; GONÇALVES, Otília Simões Janeiro. Formação dos Profissionais de Saúde para o SUS: significado e cuidado. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n.4, p.884-899, 2011.

Brasil. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Brasil. Ministério da Saúde. **Lei n.º 141, de 13 de janeiro de 2013**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 13 jul. 2023.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento Nacional de Auditoria do SUS. **Princípios, diretrizes e regras da auditoria do SUS no âmbito do Ministério da Saúde** [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento Nacional de Auditoria do SUS. – Brasília: Ministério da Saúde, 2017.

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa no SUS - ParticipaSUS** / Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. – 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. 44 p.

Carvalho, André Luis Bonifácio de; SOUZA, Maria de Fátima; SHIMIZU, Helena Eri; SENRA, Isabel Maria Vilas Boas. A gestão do SUS e as práticas de monitoramento e avaliação: possibilidades de uma agenda estratégica. **Ciências & Saúde Coletiva**, vol. 17, nº 4, 2012, p. 901-911.

Cruz, Marly Marques da; REIS, Ana Cristina. Monitoramento & Avaliação como uma das funções gestoras do Sistema Único de Saúde. In: OLIVEIRA, Roberta Gondim de (Org.) **Qualificação de Gestores do SUS**. Rio de Janeiro: 2ª ed; p. 415 - 426, 2011. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. Política da Avaliação das Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 20, nº 59, p. 97-109, 2005.

Gussi, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1, 2015, Brasilia. **Anais[...]** International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai). **ISSAI 3200: Orientações para o processo de auditoria operacional**. Tradução: TCU. Viena, 2016.

Januzzi, Paulo de Martini. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014 Political economy and public policy assessment in Brazil after 2014. **Cadernos Saúde Coletiva**, v. 29, n. especial, 2021.

Januzzi, Paulo de Martini. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016a. 164p.

Januzzi, Paulo de Martini. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n.1, 2016b.

Kolhbacher, Florian. The use of qualitative content analysis in the case study research. Forum: **Qualitative Social Research**, v. 7, n.1, 2006.

Olsen, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia**. Tradução: Eliane Rio Branco. Brasília: Enap, 2018. 327 p.

Ramos, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1271 a 1294, 2012.

Rio Grande do Sul. Decreto n.º 56.172, de 31 de outubro de 2021. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Saúde. Disponível em: <<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2056.172.pdf>>. Acesso em 10 jul. 2023.

Rio Grande do Sul. **Decreto N.º 54.581, de 25 de abril de 2019**. Dispõe sobre a Política de Governança e Gestão da Administração Pública Estadual. Disponível em: <<https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2054.581.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2023.

Rio Grande do Sul. **Lei N.º 11.867, de 17 de dezembro de 2002**. Cria os procedimentos administrativos do Sistema Estadual de Auditoria e as medidas aplicáveis às irregularidades ocorridas no Sistema Único de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.867.pdf>> Acesso em: 10 jul. 2023.

Sampaio, Juliana; CARVALHO, Eduardo Maia Freese de; PEREIRA, Gladys Fernanda Coelho; MELLO, Fernanda Maria Bezerra. Avaliação da capacidade de governo de uma secretaria estadual de saúde para o monitoramento e avaliação da Atenção Básica: lições relevantes. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 16, nº 1, p. 279-290, 2011.

Takeda, Silvia; Talbot, Yves. Avaliar, uma responsabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 11, nº 3, p. 564-576, 2006.

Tanaka, Oswaldo Yoshimi; TAMAKI, Edson Mamoru O papel da avaliação para a tomada de decisão de serviços de saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 17, nº 4, p. 821-828, 2012.

Trevisan, Andrei Pittol; Bellen, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529 – 550, maio/jun. 2008.