

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO ESTRATÉGICA EM SAÚDE**

Roberto Bendin

**IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NOS ACOMPANHAMENTOS DA
EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS FINANCIADOS COM RECURSOS DO
FUNDO NACIONAL DE SAÚDE NO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre
2006

Roberto Bendin

**IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NOS ACOMPANHAMENTOS
DA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS FINANCIADOS COM RECURSOS
DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE NO RIO GRANDE DO SUL**

**Trabalho de conclusão de curso de
Especialização apresentado ao Programa de
Pós-Graduação em Administração – PPGA, da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Estratégica em saúde.**

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Bordin

Porto Alegre
2006

Roberto Bendin

**IMPROPRIEDADES IDENTIFICADAS NOS ACOMPANHAMENTOS
DA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS FINANCIADOS COM RECURSOS
DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE NO RIO GRANDE DO SUL**

Conceito final:
Aprovado em de de 2006.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. – Instituição

Prof. Dr. – Instituição

Prof. Dr. – Instituição

Orientador Dr. Ronaldo Bordin – Instituição

RESUMO

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) vem desenvolvendo, desde 1999, estratégias de acompanhamento de execução de convênios junto a organizações públicas e privadas. No Rio Grande do Sul, compete ao Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas/RS (SAAP/RS), inserido dentro da Estrutura da Divisão de Convênios (DICON/RS), a atribuição de acompanhar os convênios, bem como analisar as prestações de contas, com emissão de parecer conclusivo. Este trabalho visa analisar a efetividade dos acompanhamentos realizados pelo SAAP/RS.

Através de consultas a relatórios gerenciais emitidos pelo Sistema GESCON, e análise de relatórios relativos aos acompanhamentos realizados e aos Pareceres referentes às Prestações de Contas apresentadas, anexos aos processos de convênios, identificou-se a situação dos convênios acompanhados quando da apresentação de contas (n=106). Verificou-se que: (a) ocorreram impropriedades durante a execução dos convênios e na Prestação de Contas Final, com recomendações realizadas, na sua grande maioria atendidas e justificadas no período de vigência do convênio; (b) na sua maioria os convênios foram bem executados, sendo as impropriedades detectadas decorrentes de inobservância de exigências formais do convênio não comprometendo o objetivo pretendido pela administração.

Unitermos: Avaliação, controle, convênios, efetividade, gestão em saúde, economia da saúde, SUS.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Freqüência de Improriedades detectadas nos acompanhamentos realizados	21
Tabela 2 – Freqüência de Improriedades detectadas nas Prestações de Contas	22

LISTA DE ABREVIATURAS

DICON	Divisão de Convênios
FNS	Fundo Nacional de Saúde
GESCON	Gestão Financeira e de Convênios
n	Número
RS	Rio Grande do Sul
SAAP	Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

	RESUMO	3
1	INTRODUÇÃO	7
2	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	9
3	REVISÃO TEÓRICA	11
3.1	AVALIAÇÃO	11
3.1.1	Contexto	11
3.1.2	Definições	12
3.1.3	Aspectos Metodológicos	13
3.1.3.1	Análise de Sistemas	14
3.1.3.2	Abordagem por objetivos comportamentais.....	14
3.1.3.3	Avaliação para tomada de decisões.....	14
3.1.3.4	Abordagem por aprendizagem	15
3.2	PESQUISA AVALIATIVA.....	15
3.3	A AVALIAÇÃO NORMATIVA	15
3.4	AVALIAÇÃO & ACOMPANHAMENTO	16
4	OBJETIVOS	18
4.1	OBJETIVO GERAL.....	18
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
6	RESULTADOS	21
7	CONCLUSÕES	25
8	SUGESTÕES	26
	REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

O tema foi escolhido em virtude da atividade profissional do autor, que consiste em acompanhar a execução física e financeira dos convênios financiados com recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), bem como efetuar a análise da respectiva Prestação de Contas.

Em outubro de 1999, teve início a instauração de uma sistemática de acompanhamento de convênios, com recursos Financiados pelo Fundo Nacional de Saúde. A partir daí as ações de acompanhamento passaram a ser exercidas pela Coordenação de Acompanhamentos e Avaliação de Contratos e Convênios, compondo, dentro da estrutura organizacional do FNS, a Coordenação Geral e Acompanhamento e Prestação de Contas. A partir de então, as atividades de acompanhamento vêm sendo planejadas e implementadas pela Coordenação Nacional, localizada em Brasília, em conjunto com as equipes das Divisões de Convênios e Gestão nos Estados.

O trabalho das Divisões de Convênios nos Estados se apóia prioritariamente nas visitas de verificação “in loco”, para a obtenção de dados e informações e fornecimento orientações técnicas, legais e operacionais que contribuam para a correta execução dos convênios.

Os tipos de acompanhamento são:

- a) de rotina: acompanhamento sistemático da execução dos convênios, durante suas vigências, e instrumentos congêneres. A filosofia de abordagem dos fatos é de apoio, pela avaliação do atendimento às diretrizes e normas, bem como pela apresentação de sugestões para seu aprimoramento;

- b) especial: objetiva o exame dos fatos ou situações consideradas relevantes, de natureza incomum ou extraordinária, sendo realizado para atender a determinação superior, diligências dos controles interno e externo e/ou denúncias formalmente encaminhadas ao FNS;
- c) final: realizado após a execução do convênio, dentro do prazo regulamentar de prestação de contas do convênio, conforme estabelece o Art. 23 da IN/STN nº 01/97 e alterações.

No Rio Grande do Sul, a atribuição do acompanhar os convênios, bem como analisar as prestações de contas, com emissão de parecer conclusivo, está a cargo do Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas/RS (SAAP/RS), que está inserido dentro da Estrutura da DICON/RS.

Este trabalho de conclusão visa analisar a efetividade dos acompanhamentos realizados pelo SAAP/RS, a partir dos dados e informações obtidas no sistema de Gestão Financeira e de Convênios (GESCON) e nos processos de convênios, bem como identificar o impacto que os mesmos geram na execução dos convênios e na Prestação de Contas.

2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

De acordo com informações obtidas no sistema Gestão Financeira e de Convênios (GESCON), no ano de 2003 foram celebrados 447 convênios financiados pelo Fundo Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Deste total:

- a) 442 foram pagos integralmente;
- b) 5 foram pagos parcialmente;
- c) 106 foram acompanhados (77 convênios pelo menos uma vez, 26 convênios duas vezes e 4 convênios três vezes). Apenas 106 dos 447 convênios celebrados com o Ministério da Saúde foram acompanhados em virtude da inviabilidade técnica de serem acompanhados a totalidade dos mesmos. Na seleção de convênios, a serem acompanhados, elaborada pela Coordenação de Acompanhamento e Avaliação de Contratos e Convênios, foram priorizados os de valores expressivos, Programas prioritários do Ministério da Saúde, Convênios com prorrogação de vigência;
- d) 351 apresentaram prestação de contas final;
- e) 324 prestações de contas foram aprovadas (19 com aprovação direta e 305 com Improriedades);
- f) 20 estão em processo de diligência;
- g) 7 não foram aprovadas (2 com devolução total e 5 referente à diligência não atendida).

Observa-se que somente 19 (5,8%) das 324 prestações de contas foram aprovadas sem impropriedades.

A partir destes dados, este estudo objetiva realizar uma associação entre os acompanhamentos realizados e os pareceres emitidos, relativos às prestações de contas apresentadas.

Saliente-se que, até a presente data, não existem dados comparativos entre os acompanhamentos realizados e os pareceres relativos às prestações de contas apresentadas, bem como estudos enfocando a relevância dos acompanhamentos realizados.

Desta forma, este estudo poderá identificar eventuais falhas, durante a realização dos acompanhamentos, bem como, identificar as impropriedades (atos ou fatos administrativos contrários às normas legais) e as irregularidades (atos ou fatos que ferem as normas legais e legislação pertinente por resultar em prejuízo qualificável ou não ao erário) mais comuns.

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1 AVALIAÇÃO

3.1.1 Contexto

A avaliação representa uma atividade bastante antiga, presente desde os primórdios na história da humanidade (CONTANDRIOPOULOS *et al*, 1997). A prática da avaliação sempre foi empregada pelo ser humano de modo informal na rotina da sua vida. A avaliação informal é estruturada em percepções altamente subjetivas. Ela baseia-se em evidências coletadas formalmente no instinto, na experiência, na generalização ou na falta de procedimentos sistemáticos. Ela ocorre quando uma escolha é feita entre várias alternativas, sem evidência formal sobre o mérito destas alternativas (WORTHEN *et al*,1997;1993).

Foi somente em 1930, durante a Grande Depressão Americana, que a avaliação adquire um caráter sistemático. Neste período Tyler e Smith avaliaram um programa na área de educação, conhecida como "Avaliação de Tyler", que até nossos dias exerce alguma influência no planejamento e avaliação.

Já o conceito de avaliação de programas públicos surge no cenário mundial logo após a Segunda Grande Guerra, em virtude da necessidade de melhoria da eficácia da aplicação dos recursos pelo Estado. Tal situação levou à criação de novos métodos de avaliação, decorrentes da pressão das autoridades do governo e políticos, na aplicação de técnicas de "gerenciamento científico" que vinham sendo empregados pelos militares e pela indústria americana. No final da década de 1950 a avaliação estava sendo exercida tanto pelos países do primeiro mundo como pelos menos desenvolvidos. Foi durante os anos 60 que ocorreu a expansão das atividades de avaliação de programas, financiada pelo governo federal americano.

Estes métodos foram aplicados nas áreas da saúde e educação social, na tentativa de otimizar com eficácia a utilização dos recursos financeiros, naquela ocasião priorizados para apoio a estas políticas sociais.

Atualmente, a avaliação vem sendo vista numa perspectiva interdisciplinar, onde novas metodologias estão sendo desenvolvidas com o objetivo não apenas de demonstrar a efetividade e os resultados de uma intervenção, mas de melhorar a qualidade dos serviços para atender às necessidades do mercado e da estrutura pública mundial. O desenvolvimento de novas metodologias de avaliação com abordagens que contemplem as diversas áreas das ciências humanas e sociais, subsidiam o avaliador na tomada de decisões.

No Brasil, nos últimos anos, vem crescendo o interesse pelas avaliações de programas, passando a fazer parte das preocupações dos gestores do setor público, ainda que seus resultados tenham pouca influência nos processos de decisão.

3.1.2 Definições

Avaliação possui diferentes conceitos e significações. Para um grupo de autores "avaliação, investigação ou mensuração tem o mesmo significado". Para outros, avaliação é um julgamento profissional. Avaliação também é definida como o acesso da dimensão para o qual podem-se alcançar objetivos específicos. Outros comparam avaliação com auditoria ou com diversas variantes do controle de qualidade. O ato de coletar e promover informação para possibilitar tomada de decisão para um funcionamento mais inteligente é outro conceito adotado por alguns teóricos (WORTHEN, 1997).

Rossi e Freeman (1982:20) definem avaliação como "a aplicação de procedimentos de pesquisa social na determinação da conceitualização, desenho, implantação e utilidade de programas de intervenção social".

Donabedian (1984) conceitua avaliação como "um processo que tenta determinar o mais sistemática e objetivamente possível à relevância, efetividade e impacto das atividades, tendo em vista seus objetivos". Esta é uma ferramenta orientada para a ação e a aprendizagem. É um processo organizativo que visa tanto melhorar as atividades que já vem sendo desenvolvidas bem como planejar o futuro e orientar a tomada de decisões.

Para Motta (1989:1):

[...] avaliação é o processo de produzir informações sobre os valores dos resultados da implementação de políticas e programas públicos. Consiste em um exame crítico dos valores explícitos de uma política, para saber se continuam congruentes com os objetivos previstos.

A avaliação segundo Contandriopoulos *et al* (1997, p: 31):

[...] baseia-se fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) e de um procedimento científico (pesquisa avaliativa).

3.1.3 Aspectos Metodológicos

Avaliar implica, primeiro a existência de uma noção de "bom", e tal definição nunca foi fácil.

As abordagens metodológicas para a avaliação de serviços de saúde têm sido classificadas em quatro grupos (Knippenberg, 1986; House, 1980; Korten, 1980): 1) Análise de Sistemas, Abordagem por objetivos comportamentais, Apoio à Tomada de decisões, Abordagem de aprendizagem.

3.1.3.1 Análise de Sistemas

É a abordagem mais desenvolvida e mais amplamente usada em avaliação. O programa ou sistema de saúde se analisa em termos de componentes de um sistema: input (entradas), processos, (produção) e *out-put* (resultados) com o alcance das metas do programa (*outcome*). Algumas das vantagens da abordagem de análise de sistemas é a aparente “formulação científica”, a orientação da gestão, a objetividade quantitativa e replicabilidade, a ênfase em relação de causa-efeito entre os componentes do sistema e sua lógica conceitual.

3.1.3.2 Abordagem por objetivos comportamentais

Segundo Knippenberg, “esta abordagem, esta diretamente relacionada com a gerência por objetivos”. Pressupõe que a avaliação seja precedida de fixação de objetivos realista durante o planejamento do programa. Neste caso, controle consiste na medição rotineira do alcance dos objetivos de curto prazo e a avaliação consistiria na avaliação periódica de objetivos de longo prazo.

3.1.3.3 Avaliação para tomada de decisões

Este método responde à evidência de que, mesmo existindo informações e avaliações disponíveis, é difícil que os responsáveis pelos sistemas de serviços de saúde utilizem essas informações para tomada de decisão.

Patton (1978) propõe utilizar a abordagem de avaliação para tomada de decisão naqueles casos em que os “tomadores de decisões” precisam de informações e de determinadas respostas a algumas questões para guiar suas ações.

3.1.3.4 Abordagem por aprendizagem

Esta abordagem foi elaborada por Korten, nascendo em parte, segundo Knippenberg, como resposta às propostas mais mecânicas de avaliação por objetivos. Busca, através da aprendizagem por aproximação sucessivas, a adequação das atividades e da organização de serviços às necessidades beneficiários. Enfatiza mais o progresso, a identificação de problemas e a resolução dos mesmos do que o cumprimento dos objetivos.

3.2 PESQUISA AVALIATIVA

Podemos definir a pesquisa avaliativa como o procedimento que consiste em fazer um julgamento *ex-post* de uma intervenção usando métodos científicos. Mais precisamente, trata-se de analisar a pertinência, os fundamentos teóricos, a produtividade, os efeitos e o rendimento de uma intervenção, assim como as relações existentes entre a intervenção e o contexto no qual ela se situa, geralmente com o objetivo de ajudar na tomada de decisões.

3.3 A AVALIAÇÃO NORMATIVA

A avaliação Normativa é a atividade que consiste em fazer um julgamento sobre uma intervenção, comparando os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou bens produzidos (processo) e os resultados obtidos com critérios e normas.

Todas as avaliações normativas se apóiam o postulado de que existe uma relação forte entre o respeito aos critérios e às normas escolhidas e os efeitos reais do programa ou da intervenção (ROSSI E FREEMAN, 1985).

A Avaliação normativa é uma atividade comum em uma organização ou um programa. Ela corresponde às funções de controle e acompanhamento, assim como os programas de garantia de qualidade (CLEMENS HAGEN E CHAMPAGNE, 1986).

3.4 AVALIAÇÃO & ACOMPANHAMENTO

A avaliação é uma função de gestão destinada a auxiliar o processo de decisão, visando torná-lo o mais racional e efetivo possível. Na atual conjuntura, o alto custo da atenção à saúde, seja por sua cobertura ou pela complexidade, tem exigido dos gestores decisões que beneficiem o maior número de usuários e que consigam resultados mais eqüitativos com os mesmos recursos disponíveis.

Para que isso aconteça, é necessário que se defina claramente para que se está fazendo a avaliação e quem tem o poder para decidir. Para que a decisão a ser tomada seja realmente efetiva e não se torne apenas uma medida racionalizadora de recursos, será necessário que se tenha sempre em mente que a avaliação deverá ser feita considerando o beneficiário final, cliente/usuário do serviço/programa ou projeto e não exclusivamente quem solicitou a avaliação. Esta característica peculiar faz com que a avaliação se torne um campo de trabalho propício para a aplicação transdisciplinar dos conhecimentos existentes e disponíveis em áreas como a Epidemiologia, Administração, Estatística, Ciências Sociais, etc.

A importância da avaliação através de um sistema de acompanhamento de desempenho nas instituições públicas vem aumentando em diversos países, e em muitos casos de forma vinculada à adoção de contratos de gestão ou formas

assemelhadas de vincular ganho de eficiência e eficácia à autonomização dos aparelhos estatais.

Algumas das características desse novo cenário merecem destaque: maior exigência de responsabilidades dos servidores, escassez de recursos, pressão para melhorar a gestão financeira, bem como a consideração do público como cliente principal dos serviços prestados pelo Estado. Dessa maneira, a avaliação do desempenho constitui peça indispensável da gestão moderna, ao lado da fixação de metas, contratos e ajustes para controlar a prestação de serviços públicos. Obter informações adequadas sobre o funcionamento da Administração Pública pode ajudar os órgãos administrativos a desenvolver suas políticas, administrar seus custos de forma mais eficiente, aumentar a efetividade e promover a transparência da gestão pública, ampliando o grau de responsabilização. Observando as experiências internacionais das últimas décadas, percebe-se que o propósito fundamental do processo de modernização do Estado é desenvolver nas instituições públicas um tipo de gestão com competência e capacidade para mobilizar seus recursos da maneira mais eficiente possível e alcançar resultados concretos em benefício da comunidade. Trata-se de buscar que o funcionamento regular dos serviços, além de respeitar os princípios da transparência, equidade e disciplina fiscal, considere de maneira prioritária a satisfação dos usuários, a distribuição eficiente dos recursos e a capacidade de responder às demandas do processo de crescimento da economia.

O procedimento de acompanhamento consiste em fazer um julgamento sobre a intervenção (projeto/convênio/acordo), comparando os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou os bens produzidos (processos), e os resultados obtidos (efeitos) com critérios e normas predeterminadas, constituindo o conceito de avaliação normativa, a qual corresponde à função de controle e de acompanhamento, assim como aos programas de garantia de qualidade.

Neste estudo, tendo em vista os instrumentos disponíveis para análise, se fará uso, predominantemente da avaliação normativa.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

Descrever os acompanhamentos realizados pelo Serviço de Acompanhamento e Análise de Prestação de Contas, da Divisão de Convênios/RS e os pareceres emitidos, relativos às prestações de contas apresentadas pelos 447 convênios financiados pelo Fundo Nacional de Saúde no Estado do Rio Grande do Sul (RS), em 2003.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever os convênios acompanhados.
- b) Identificar as orientações e recomendações efetuadas, se existentes, e se as mesmas foram atendidas, traçando um paralelo com as prestações de contas.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a obtenção das informações necessárias a este estudo, o autor se utilizou da base de dados do Sistema GESCON, através de consulta aos relatórios relativos aos acompanhamentos realizados e aos Pareceres referentes às Prestações de Contas apresentadas, bem como da emissão de Relatórios Gerenciais.

Primeiramente foi emitido um relatório no sistema GESCON, com a relação de todos os convênios acompanhados, relativos aos Convênios celebrados em 2003. Posteriormente, solicitou-se um segundo relatório, informando as Prestações de Contas apresentadas relativas aos convênios acompanhados. Finalmente, procedeu-se o levantamento dos processos acompanhados que tiveram prestação de contas apresentadas e analisadas pelo SAAP/RS até 28/08/2006 (data da elaboração do projeto).

De posse dos processos, efetuamos a análise dos Relatórios de Verificação *in loco* e das Prestações de Contas, traçando um paralelo entre os mesmos, para avaliar dessa forma, a efetividade dos acompanhamentos, ou seja, o grau da eficácia, na prática.

Ao final os dados foram consolidados, chegando-se a seguinte situação:

- a) 106 convênios foram acompanhados (77 convênios pelo menos uma vez, 26 convênios duas vezes e 4 convênios três vezes);
- b) 75 prestações de contas final, relativas aos convênios acompanhados, foram apresentadas;
- c) 52 prestações de contas, do total de 75, foram analisadas com emissão de parecer (as demais estão aguardando análise dos técnicos do SAAP/RS);

- d) 48 prestações de contas obtiveram aprovação. Destas prestações de contas, 40 referem-se a convênios que foram executados 100%, sendo deste total, 27 foram acompanhados durante a vigência do convênio.
- e) 3 prestações de contas estão em diligência;
- f) 1 prestação de contas não foi aprovada.

De posse desses dados efetuou-se então uma comparação entre os acompanhamentos realizados e os pareceres emitidos.

6 RESULTADOS

Das 40 Prestações de Contas apresentadas, referentes a convênios executados em sua totalidade, 27 referem-se a convênios acompanhados durante o prazo de vigência e 13 a convênios acompanhados após o prazo de vigência (tabela 1).

As impropriedades detectadas nos acompanhamentos e nas prestações de contas estão abaixo discriminadas:

Tabela 1 – Frequência de Impropriedades detectadas nos acompanhamentos realizados, RS, 2003

Problema identificado	n
Aplicação financeira em desacordo com o termo de convênio	30
Não identificação das notas fiscais com o número do convênio e origem dos recursos	19
Licitação homologada sem o número mínimo de três propostas válidas, contrariando o disposto no artigo 22, §§ 3º e 7º.	13
Atraso na execução do convênio	10
Não identificação dos bens adquiridos com o número do patrimônio	6
Não colocação do logotipo do SUS, nas Unidades Móveis	6
Execução Parcial do objeto do convênio	4
Não aplicação financeira dos recursos do convênio	4
Não instalação e utilização dos equipamentos adquiridos	3
Aquisição de equipamentos diversos do previsto no Plano de Trabalho, sem contudo alterar o objeto	3
Falta de controle patrimonial	3
Aquisição de equipamentos diversos do previsto no Plano de Trabalho, com alteração do objeto, com devolução de recursos	2
Aquisição de bem com valor a maior do previsto	2
Não emissão do termo de cessão de uso (nos casos de convênios firmados com a prefeitura do município e a entidade filantrópica)	2
Equipamento Instalado fora do ambiente previsto no Plano de Trabalho	1
Não localização dos bens	1
Total	109

Tabela 2 – Frequência de Impropriedades detectadas nas Prestações de Contas

Problema identificado	n
Aplicação financeira em desacordo com o termo de convênio	30
Não identificação das notas fiscais com o número do convênio e origem dos recursos	19
Licitação homologada sem o número mínimo de três propostas válidas, contrariando o disposto no artigo 22, §§ 3º e 7º.	13
Execução Parcial do objeto do convênio	8
Aquisição de equipamentos diversos do previsto no Plano de Trabalho, sem contudo alterar o objeto	8
Não aplicação financeira dos recursos do convênio	6
Aquisição de bens em quantidades a maior	5
Aquisição de equipamentos diversos do previsto no Plano de Trabalho, com alteração do objeto, com devolução de recursos	3
Aquisição de bem com valor a maior do previsto	2
Total	94

As impropriedades constatadas nos acompanhamentos e nas Prestações de Contas foram comunicadas aos convenientes, para as correções dos desvios. As impropriedades mais relevantes foram na sua grande maioria sanadas, ou justificadas, durante a execução do convênio. Tal situação proporcionou a obtenção de êxito na execução do objeto e alcance dos objetivos dos convênios.

A importância e necessidade do acompanhamento estão direcionadas não só para o cumprimento da Lei, mas fundamentalmente para impedir a indevida aplicação de recursos federais descentralizados e conseqüentemente a redução dos índices de devolução de recursos financeiros por ineficácia e ineficiência na execução.

No universo abrangido por este estudo, em apenas 3 (três) convênios foi solicitada a devolução de recursos por desvio do objeto. As demais impropriedades ocorreram mais por inobservância de exigências formais do convênio e não comprometeram o objetivo pretendido pela administração.

Os resultados obtidos, neste estudo, permite-nos afirmar que o acompanhamento tem tomado por objeto, em especial, as ações/recursos/meios em detrimento de processos e do impacto de resultado das ações

Uma avaliação pode ser eficaz para a reorientação do processo ao qual ela se destina, quando as informações obtidas indicam tanto os sucessos alcançados como as falhas existentes, subsidiando o aperfeiçoamento das ações realizadas.

A avaliação segundo Contandriopoulos *et al*, (1997, p:31)

[...] baseia-se fundamentalmente em fazer um julgamento de valor a respeito de uma intervenção ou sobre qualquer um de seus componentes, com o objetivo de ajudar na tomada de decisões. Este julgamento pode ser resultado da aplicação de critérios e de normas (avaliação normativa) e de um procedimento científico (pesquisa avaliativa).

O procedimento de acompanhamento consiste em fazer um julgamento sobre a intervenção (projeto/convênio/acordo), comparando os recursos empregados e sua organização (estrutura), os serviços ou os bens produzidos (processos), e os resultados obtidos (efeitos) com critérios e normas predeterminadas, constituindo o conceito de avaliação normativa, a qual corresponde à função de controle e de acompanhamento, assim como aos programas de garantia de qualidade.

No entanto, quando se acompanha? As ações desenvolvidas pela Coordenação de Acompanhamentos e Avaliação de Contratos e Convênios, dentro da estrutura organizacional do FNS, sugerem que não há deliberadamente um momento de acompanhamento, mas sim uma sistemática que se inicia desde a formulação das ações até seu encerramento, ou seja, até o processo final de avaliação com a comprovação do objeto e objetivos atingidos totalmente.

7 CONCLUSÕES

O acompanhamento (avaliação normativa) é de fundamental importância, para a avaliação da execução do convênio, pois permite verificar, como os recursos financeiros repassados estão sendo utilizados pelos agentes locais (estado, prefeituras e entidades). Confere legitimidade na aplicação dos recursos e garante aos financiadores que não está havendo desvio na finalidade estipulada para o financiamento aprovado. No entanto este autor julga que este tipo de avaliação não é suficiente para avaliar o real impacto das ações realizadas.

Entendemos que a avaliação é formada de modelos lógicos que possuem uma descrição de problemas, uma análise e um julgamento de valor sobre uma intervenção. Este julgamento não deve apenas basear-se na realização de uma avaliação normativa que utiliza critérios e normas, também pode ser resultado de uma pesquisa avaliativa, que adota métodos científicos para a tomada de decisões.

Isto posto, como sugestão, o Ministério da Saúde poderia utilizar-se dessa ferramenta (pesquisa avaliativa), para a avaliação dos convênios, procedendo a realização de estudos por amostragem, para aferir os resultados da aplicação dos recursos transferidos para as condições de vida da população e para aferir se houve melhoria no atendimento demandado pelos usuários do Sistema Único de Saúde, principalmente nos municípios mais necessitados.

8 SUGESTÕES

Os procedimentos de controle adotados nas verificações “in loco” e nas Prestações de Contas apresentadas, apontaram para o atendimento das recomendações e a melhoria e presteza da correção dos desvios e equívocos na execução do objeto dos convênios e o conseqüente alcance dos objetivos, demonstrando assim que realmente são efetivos nos objetivos propostos.

Ao concluir esse estudo, sugere-se alguns pontos a serem levados em consideração na atividade de acompanhamento de convênios. São eles:

- a) As informações e dados decorrentes do processo de acompanhamento são instrumentos importantes e fundamentais para o atingimento dos objetos e objetivos.
- b) A intensificação do controle do atendimento das recomendações feitas aos convenentes, resultantes das ações de acompanhamento, e o retorno decorrente desta estratégia demonstraram a importância do trabalho desenvolvido e a necessidade da sua continuidade e do seu aprofundamento.
- c) As constatações de irregularidades, impropriedades e respectivas recomendações foram comunicadas aos convenentes com grande agilidade e eficiência, na expectativa de correção imediata de desvios e a conseqüente obtenção de êxito na execução do objeto e alcance dos objetivos dos convênios.
- d) Todo o trabalho de acompanhamento foi direcionado ao fornecimento de orientações técnicas, operacionais, legais e administrativas aos convenentes, para a correta aplicação dos recursos financeiros que

resultem em benefícios à população, com a melhoria do atendimento e a conseqüente prestação de um serviço público de qualidade, buscando a equidade e dando ênfase à questão custo-efetividade, fazendo-se cumprir o eixo prioritário do SUS.

REFERÊNCIAS

CLEMENHAGEN, C & CHAMPAGNE, F. **Quality assurance as part of Program Evaluation: Guidelines for managers and clinical department heads.** Quality Review Bulletin, 1986.

CONTANDRIOPOULOS, AP; CHAMPAGNE, F; DENIS, JR & PINEALUT, R. A Avaliação na área da saúde: conceitos e métodos. IN: *HARTZ, ZMA (org.) Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ, p. 29-47, 1997.

DONABEDIAN, A. Enfoques básicos para la evaluación. IN: **La calidad de la Atención Médica: Definición e Métodos de Evaluación.** La prensa Médica Mexicana, cap. 3, p. 97-157, 1984.

HOUSE, E. **Evaluation with validity.** Beverly Hills, Sage Publication Inc., 1980.

<http://www.fns.saude.gov.br/normasdefinanciamento.asp>. Acesso em: 28 ago. 2006.

http://www.fns.saude.gov.br/convenios_acompanhados.asp. Acesso em: 28 ago. 2006.

KNIPPENBERG, R. **A Methodology for monitoring and evaluation of coverage with primary health care interventions.** Dissertação de doutorado, The Johns Hopkins University, 1986.

KORTEN, D. Community organization and rural development: a learning process approach. **Public Administration Review**; set./out. 1980.

MOTTA, PR. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. **Revista de Administração Pública**, vol. 28, n. 3, ISSN 0034-7612, jul./set., p. 175-94, 1994.

PATTON, MQ. **Qualitative Evaluation and Interpretation. In: Qualitative Evaluation and Research Methods.** (2end ed.) Sage Publications. London: 1990.

ROSSI, PH & FREEMAN, HE. **Evaluation: a systematic approach.** 2.ed., London: Sage, 1982.

Sistema Gestão Financeira e de Convênios (GESCON).

WORTHEN, B. et al, 1997. Evaluation's Basic Purpose, uses, and conceptual distinctions. In: **Program Evaluation – Alternativas Approaches and Practical Guidelines**. Second Edition, Logman, Inc. New York. p. 3-34.