

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: AGENDA MINEIRA PARA ESTUDOS FUTUROS

Autoria

Deivisson Carlos Mathias - deivissoncm@hotmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UFLA - Universidade Federal de Lavras

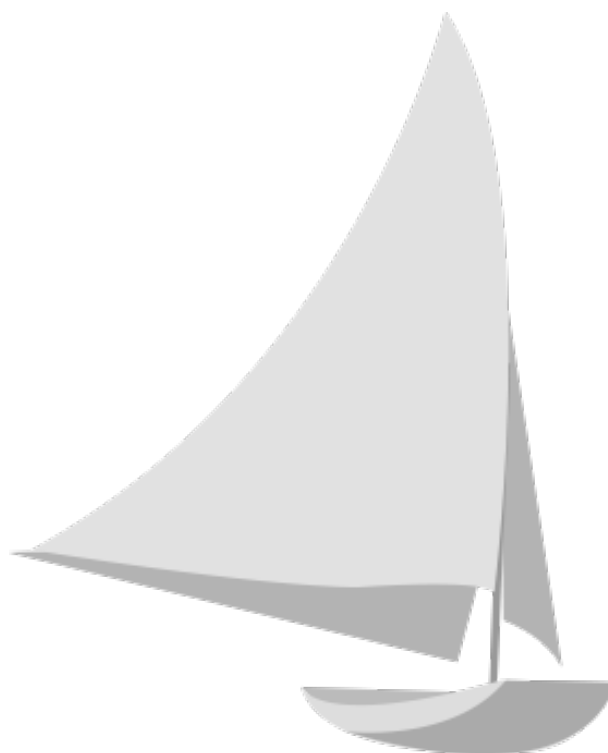
Denis Renato de Oliveira - denisrenatodeoliveira@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UFLA - Universidade Federal de Lavras

outro/UFLA - Universidade Federal de Lavras

Resumo

O objetivo deste artigo é propor uma agenda de estudos voltada aos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) de Minas Gerais. Para tanto, buscou-se contextualizar o assunto dividindo-o em três dimensões: Gerencial, Institucional e Legal. A cada uma dessas dimensões foram atribuídas perguntas que fomentaram a discussão sobre os consórcios de saúde mineiros. Por meio de métodos qualitativos, realizou-se uma revisão integrativa da literatura com o objetivo de encontrar lacunas temáticas em relação aos CIS/MG. Resultante dessa revisão, a agenda propõe estudos relacionados à aplicação e proposição de métodos administrativos; às características da relação entre a SES/MG, Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais (COSECS) e consórcios; ao controle externo; aos mecanismos de financiamento; à compatibilização dos consórcios com os princípios do SUS, com o Plano Diretor de Regionalização e com a Lei dos Consórcios Públicos.





CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: AGENDA MINEIRA PARA ESTUDOS FUTUROS

Resumo

O objetivo deste artigo é propor uma agenda de estudos voltada aos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) de Minas Gerais. Para tanto, buscou-se contextualizar o assunto dividindo-o em três dimensões: Gerencial, Institucional e Legal. A cada uma dessas dimensões foram atribuídas perguntas que fomentaram a discussão sobre os consórcios de saúde mineiros. Por meio de métodos qualitativos, realizou-se uma revisão integrativa da literatura com o objetivo de encontrar lacunas temáticas em relação aos CIS/MG. Resultante dessa revisão, a agenda propõe estudos relacionados à aplicação e proposição de métodos administrativos; às características da relação entre a SES/MG, Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais (COSECS) e consórcios; ao controle externo; aos mecanismos de financiamento; à compatibilização dos consórcios com os princípios do SUS, com o Plano Diretor de Regionalização e com a Lei dos Consórcios Públicos.

Palavras-chaves: Agenda de Estudos; Consórcios Intermunicipais de Saúde; Sistema Único de Saúde.

1. Introdução

Os CIS são um modelo de cooperação entre municípios que visam viabilizar a realização de atividades conjuntas para os cidadãos por meio da busca de maior poder financeiro (economia de escala), representatividade política e cooperação técnica, tudo isso face aos desafios enfrentados na implementação do Sistema único de Saúde (SUS) (COSECS-MG/APP, 2010; BRASIL, 1997).

A SES/MG tem buscado, historicamente, integrar os CIS como atores importantes no processo de implementação das políticas de saúde. Nota-se um esforço à adequação dos CIS à administração pública e ao SUS desde o ano de 2003, quando a Resolução SES/MG nº 0353 regulamentou a cooperação entre a SES/MG e os consórcios (MINAS GERAIS, 2003).

A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamenta os consórcios públicos é tida como um marco legal para essas formas de associação. Desta lei, cabe destacar a definição da constituição de associação pública integralmente regida pelo direito público, ou uma associação ou fundação pública regida por um regime público mitigado por regras de direito privado (SALGADO, 2014) e a determinação para que os consórcios públicos da área da saúde obedeçam aos princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS.

A Resolução SES/MG nº 5173, de 08 de março de 2016, estabeleceu pré-requisitos para o firmamento de parcerias entre o estado e os CIS, cabendo destacar: a coadunação com os princípios da administração pública e os princípios e diretrizes do SUS; o alinhamento com os objetivos da Rede de Atenção à Saúde; a adequação da personalidade jurídica nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005; o comprometimento com o aprimoramento e a qualidade da gestão; a submissão aos regramentos e procedimentos regulatórios do SUS; a alimentação da produção nos sistemas de informação do DATASUS – Departamento de Informática do SUS.

A resolução também aborda os objetivos a serem alcançados, cabendo destacar: o alinhamento dos repasses aos consórcios com os objetivos da Rede de Atenção à Saúde; a gestão de informações e dados dos consórcios no que diz respeito ao controle, organização e transparência; a requalificação dos processos gerenciais; o incentivo da implantação e expansão de serviços especializados prestados pelos consórcios; a otimização do papel dos



consórcios na superação de vazios assistenciais nas regiões de saúde; o aperfeiçoamento do monitoramento das ações de programas e projetos da SES/MG que são gerenciados pelos consórcios; a fundamentação da discussão de mecanismos de controle e coordenação e operações de trabalho padronizadas para os consórcios; o aproveitamento da estrutura gerencial dos consórcios para a implantação e implementação de ações do SUS/MG.

Diante deste contexto, surgem os seguintes questionamentos: o que tem sido discutido na literatura acerca dos CIS/MG? O presente artigo objetiva propor uma agenda de estudos voltados aos consórcios de saúde de Minas Gerais, advinda de uma revisão da literatura relacionada ao contexto histórico desses arranjos no estado.

Segundo dados do IBGE (2011), Minas Gerais é o estado com o maior número de municípios participantes de consórcios na área da saúde. Isso se dá devido, principalmente, às políticas adotadas pela SES/MG, o que tornam o caso mineiro emblemático. A identificação de lacunas temáticas acerca das características do contexto mineiro no que tange aos CIS permite a formulação de uma agenda para estudos futuros, que podem produzir resultados relevantes para a Minas Gerais e para os demais estados da federação que já tenham os consórcios inseridos institucionalmente nos serviços do SUS, ou que intencionem implementar ou expandir essa forma de gestão do Sistema.

2. Procedimentos metodológicos

Partindo de uma abordagem qualitativa, este estudo possui caráter descritivo quanto aos objetivos e bibliográfico quanto aos procedimentos. Para tanto adotou-se o método de revisão integrativa da literatura, que consiste na análise ampla de pesquisas relevantes, que permite identificar o estado de desenvolvimento sobre o assunto estudado, possibilitando a indicação de lacunas a serem preenchidas com a realização de novos estudos, sendo composto por seis etapas: o estabelecimento da questão de pesquisa; a amostragem ou busca na literatura; coleta e categorização dos dados; avaliação crítica dos estudos incluídos; interpretação dos resultados; apresentação da revisão (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008; SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

Com base na contextualização dos CIS/MG, categorizaram-se os assuntos em três dimensões: Gerencial, Institucional e Legal. Na Dimensão Gerencial, foram considerados trabalhos que abordam a gestão, a qualidade dos serviços, aspectos financeiros e a discussão acerca do controle externo no que tange aos seus aspectos, aos mecanismos de controle e aos atores que o exercem. Na Dimensão Institucional, foram considerados trabalhos que abordam o comportamento dos CIS enquanto instituições do SUS, bem como o seu papel no SUS/MG e sua adequação ao Plano Diretor de Regionalização. Quanto à Dimensão Legal, foram considerados os estudos que abordam os aspectos legais dos CIS no desempenho de seu papel no SUS, abordando sua confluência com os regimentos do SUS e a adequação à Lei dos Consórcios Públicos.

A cada uma das dimensões foram atribuídas perguntas (codificadas), que permitiram a partir da revisão, a identificação de publicações que as respondessem (Figura 1).

Figura 1. Dimensões e perguntas norteadoras para a revisão integrativa

(G) GERENCIAL	(I) INSTITUCIONAL	(L) LEGAL
1G) Como ocorre a gestão dos consórcios e quais são os pontos a serem melhorados nesse aspecto?	1I) Os consórcios agem e devem agir como integrantes da administração pública e do SUS?	1L) Qual é a situação atual dos consórcios no que tange à adequação à Lei Federal Nº 11.107/2005 e quais são as variáveis que influenciam ou influenciaram nessa adequação?



2G) Como o controle externo é exercido em relação aos consórcios?	2I) Qual é o papel dos consórcios na Rede de Atenção à Saúde e quais são os aspectos positivos e negativos desse papel?	2L) Os consórcios estão adequados aos regulamentos que regem o SUS?
3G) Os serviços prestados pelos consórcios são suficientes ou incipientes para o atendimento às populações dos municípios consorciados, em termos de variedade e quantidade?	3I) Qual é a situação dos consórcios quanto à adequação ao PDR e quais as variáveis que influenciam ou influenciaram nessa adequação?	
4G) Qual é a situação financeira dos consórcios?		

Em alguns casos, um mesmo resultado de estudo pôde ser classificado em duas dimensões diferentes, o que pode evidenciar uma limitação do método adotado. Para esses casos, a codificação foi realizada considerando a dimensão mais aderente ao assunto.

Os estudos foram selecionados por meio de buscas nas bases de dados *MedLine – Medical Literature Analysis and Retrieval System Online*, *Scielo – Scientific Electronic Library Online*, *Lilacs – Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde*, e por meio do *Google Acadêmico*. As buscas foram realizadas com base nos descritores “Consórcios de Saúde”, “*Consortios de Salud*”, “*Health Consortia*”, “Regionalização”, “*Regionalización*”, “*Regional Health Planning*” combinados pelo operador booleano “And”. Por conta das diferenças entre os mecanismos de busca das bases de dados selecionadas, os termos foram adaptados, de acordo com as características de cada uma. Contudo, as perguntas definidas no Quadro 1 foram rigorosamente consideradas para a inclusão dos estudos.

A coleta de dados ocorreu nos meses de março e abril de 2018. Na busca, foram encontrados 299 estudos: 07 na *MedLine*, 09 na *Scielo*, 07 na *Lilacs* e 276 estudos no *Google Acadêmico*. Num primeiro momento foram analisados os títulos e os resumos de cada trabalho a fim de verificar uma possível conexão com as perguntas instituídas (critério de inclusão). Os trabalhos cuja publicação tivesse sido realizada antes de 2005 não foram considerados por não terem em seu contexto a ação da Lei dos Consórcios Públicos. Esse critério de exclusão foi considerado para evitar que situações já modificadas pelo contexto da lei fossem integradas.

Dessa primeira análise restaram 65 estudos, dentre artigos, monografias, dissertações e teses. Posteriormente, foi realizada a leitura detalhada de cada trabalho, a fim de estabelecer sua relevância para as perguntas e eliminar os trabalhos não aderentes. Os estudos de caso cujas amostras não estavam inseridas no contexto de Minas Gerais foram avaliados de maneira crítica, a fim de definir se os resultados eram válidos também para o contexto mineiro. Dos 65 estudos, 20 foram selecionados para compor a revisão.

As informações extraídas dos estudos selecionados foram categorizadas seguindo os critérios: autores, ano de publicação, amostra/sujeito do estudo, objetivos, abordagem (qualitativa ou quantitativa, considerada apenas quando explicitada pelo(s) autor(es)), resultados e relação com as dimensões definidas.

Os resultados obtidos da coleta dos dados foram relacionados às indagações estabelecidas e, posteriormente, foi analisado se os estudos que têm relação com as perguntas às respondem satisfatoriamente. Para isso, foram considerados os aspectos definidos na categorização dos estudos encontrados. Por fim, foram apontadas as lacunas existentes, propondo-se, assim, assuntos a serem abordados em estudos futuros.

3. Os "achados" da pesquisa



Foram encontradas três propostas de instrumento de gestão, sendo elas o *Balanced Scorecard* (GUIMARÃES; TAVARES, 2012), um modelo de Governança Corporativa (REIS; DIEHL, 2015) e um modelo de análise dos CIS (DIEGUEZ, 2011). A primeira proposta foi implementada em um consórcio mineiro mas a segunda em um consórcio do Rio Grande do Sul, mas que pode ser útil para aplicação em CIS mineiros. O modelo de análise de Dieguez (2011) não teve um sujeito definido, sendo elaborado com base em um levantamento teórico realizado pelo autor.

Quanto à análise de variáveis influentes na gestão dos CIS, um dos assuntos abordados foi a qualidade dos serviços prestados. Dois estudos foram encontrados com essa perspectiva, sendo o primeiro realizado em um consórcio do Paraná (ROGÉRIO; FERRACIOLI; SILVA, 2014) e o segundo em um consórcio mineiro (GOMES, 2017). Mesmo com os dois sendo elaborados em ambientes diferentes, os resultados mostraram que a demora no atendimento é o fator que mais influencia na percepção de qualidade dos usuários dos consórcios. Gomes (2017) propõe que em estudos futuros seja aplicada a mesma metodologia utilizada. Propõe também que seja analisado como a qualidade percebida influencia na satisfação, confiança e recomendação dos usuários e que seja considerada a opinião de outros atores envolvidos.

Alguns estudos identificaram aspectos relevantes a serem considerados na gestão dos consórcios. Maia, et al. (2011) consideraram a profissionalização um fator importante para a gestão dos consórcios, já que estes devem agir em um contexto regulatório bem definido. Grzelzak, et al. (2017) consideram a falta de planejamento de longo prazo atribuída às trocas de gestão um fator limitador. Tal fato também pôde ser observado por Dieguez (2011), que considerou esse fator em seu modelo de análise dos consórcios.

Bomfin, Goulart e Melo (2012) identificaram aspectos de aprendizagem organizacional na relação entre o COSECS/MG e os líderes gestores dos CIS. Propõem como estudos futuros, portanto, a verificação da influência política na ação dos gestores dos consórcios, a identificação da limitação das ações dos consórcios pela falta de recursos financeiros e a identificação e análise das condições e formação técnica adequadas aos líderes-gestores para a promoção da aprendizagem organizacional no âmbito dos consórcios.

Quanto à pergunta 2G, conclui-se que os consórcios devem ser fiscalizados pelos Tribunais de Contas, pelos Conselhos Municipais de Saúde, aos quais cabe fiscalizar o cumprimento do contrato e pelo Ministério Público. Andrade e Dantas (2012), ao estudarem o caso do Ceará, discutem qual tribunal de contas deve fiscalizar os consórcios: o municipal, o estadual ou o da União. Ao final, eles propõem dois modelos: um em que o consórcio seja fiscalizado pelo tribunal responsável pela fiscalização do município no qual o presidente do consórcio é prefeito e outro no qual todos os tribunais devem fiscalizar de acordo com o recurso financeiro em evidência, devendo os consórcios, para isso, detalharem seus gastos para a definição da origem dos recursos.

Com os estudos encontrados referentes à pergunta 3G, foi possível constatar que existe a necessidade de ampliação dos serviços prestados. Silva, et al. (2017) indicam como influenciadores deste problema a dificuldade em dispor de número suficiente de profissionais médicos na região do estudo, a capacidade de governança dos consórcios de saúde e o poder de decisão limitado pelos gestores municipais. Freitas (2014), ao realizar um estudo em Minas Gerais, constata que os consórcios têm buscado ampliar e implementar serviços prestados.

Quanto à pergunta 4G, os estudos encontrados apontam a escassez ou restrição de recursos financeiros aos municípios como elementos impeditivos de melhorias do consórcio, sobretudo para a ampliação do número de consultas (GOMES, 2017); e apontam para a necessidade de criação de novas formas de captação de recursos junto a outras esferas (FREITAS, 2014).

Constatou-se incipiência de estudos relacionados ao papel dos CIS na Rede de Atenção à Saúde em Minas Gerais. No entanto, foi encontrada uma quantidade relativamente



considerável de estudos referentes à adequação dos CIS ao Plano Diretor de Regionalização, o que em certa medida tem relação com o papel dos consórcios na Rede de Atenção à Saúde.

O estudo de Maia, et al. (2011) conclui que os consórcios de saúde devem obedecer aos preceitos e premissas do SUS. Junior (2010), por sua vez, aponta que a Comissão Intergestores Bipartite considera a opinião dos consórcios nas suas pactuações e deliberações, fato que fomenta a participação dos CIS no âmbito do SUS.

As críticas levantadas aos CIS enquanto entes do SUS são voltadas principalmente ao prejuízo dos princípios da Universalidade e Integralidade e à deficiência da participação social. Machado (2007) argumenta que são impostas barreiras à universalidade e à integralidade do acesso aos serviços do SUS por meio dos consórcios de saúde, por conta da necessidade de estabilização orçamentária, quando esta tem o objetivo implícito de produzir e distribuir bônus eleitorais entre os associados. Tal fato faz com que barreiras sejam impostas a “eleitores” de municípios estranhos ou inadimplentes. A estrutura contratual dos arranjos estudados pelo autor (CIS e Pactuação Regional) é apontada como insuficiente para níveis de credibilidade de compromissos que superem problemas que obstruam o alcance do ótimo acesso. O autor atribui isso ao tensionamento na arena eleitoral, oriundo principalmente da desconsideração de interesses restritos dos representados pelos agentes governamentais quando associados, em detrimento de interesses regionais.

Goya, et al. (2016), ao analisarem a reforma do setor de saúde no estado do Ceará, que similarmente a Minas Gerais tem buscado integrar os consórcios à gestão do SUS, argumentam que a delegação da gestão e prestação de serviços à organizações sociais e aos CIS fortalece o “empresariamento” da saúde e afeta a integralidade e a universalidade do SUS, apontando para um rompimento do estrato constitucional do Sistema, levando a um outro “regime de integralidade e universalidade”. Para os autores, isso pode ser visualizado no fato do SUS se encontrar em trânsito de institucionalidade e na transformação da saúde de direito para um deslocamento reducionista, para o campo do direito do consumidor.

A crítica de Dieguez (2012) é voltada à finalidade dos CIS, quando se dedicam apenas à captação de recursos financeiros em detrimento da negociação de decisões compartilhadas e da produção de acordos para a atuação regional. O autor propõe a utilização de instrumentos e indicadores, como contratos entre os consórcios e a administração estadual, para a avaliação das ações dos CIS, a fim de reduzir incertezas dos custos de transação e o receio dos agentes públicos em perder o controle sobre os recursos de políticas públicas.

Em relação à participação social, Galindo, et al. (2014) identificaram insuficiência nesse aspecto ao estudarem um consórcio do estado de Pernambuco. Eles atribuem esse fato ao caráter gerencialista por trás da regionalização das ações em saúde por meio dos consórcios. Dieguez (2012), por sua vez, defende que a participação democrática não pode ser ignorada ou evitada com base no argumento da obrigação dos CIS apenas aos municípios consorciados enquanto pessoas jurídicas, apontado a *accountability* como ferramenta para maior transparência e responsabilização das atividades dos consórcios de saúde, além do alavancamento de seu desempenho.

Maia, et al., (2011) consideram que a conciliação dos consórcios de saúde com o Plano Diretor de Regionalização (PDR) é fundamental para o fortalecimento da política de saúde no estado através da Rede de Atenção à Saúde. Junior (2010) considera que essa conciliação não é tarefa impossível, e propõe a análise caso a caso dos consórcios de saúde inadequados. Pereira, et al. (2011) realizaram um estudo de identificação dos consórcios de saúde mineiros em relação à compatibilização com o PDR, classificando, por meio de uma metodologia própria, o grau de dificuldade por parte do gestor estadual na compatibilização territorial do que denominaram “municípios deslocados”. Tal estudo pode ser visto como um importante mapeamento da situação dos consórcios de saúde em relação à adequação ao PDR, apesar de carecer de atualização por ter sido elaborado em 2011.



Não foram encontradas respostas referentes à pergunta 2L. Assim, questões como a alimentação da produção dos sistemas de informação e o mecanismo de sistemas de referência e contra referência na relação dos consórcios com os demais níveis de atenção à saúde não ficaram esclarecidos, o que aponta para a necessidade de estudos nessa área.

Quanto à pergunta 1L, foram encontrados três estudos que permitiram o alcance de respostas relevantes. Maia, et al. (2011) apontam para a existência do desafio de disseminar as vantagens em ganhos relacionados à adaptação à Lei dos Consórcios Públicos. No ano do estudo, dos 63 consórcios de saúde existentes em Minas, apenas 5 eram consórcios públicos de direito público. Simões (2011) apresenta vantagens em relação à adequação à Lei dos Consórcios Públicos e atribui a lentidão da adaptação desses arranjos a um pensamento equivocado de que essa lei pode causar entraves à administração.

Aprofundando o assunto, Strelec (2011) identifica um comportamento de negação à lei por 48% dos consórcios de desenvolvimento socioeconômico no estado de São Paulo. Ao analisar um consórcio especificamente, o autor aponta as limitações para essa adaptação, como por exemplo, a ausência de orientação de órgãos superiores a respeito da aplicabilidade da lei aos consórcios em funcionamento; a rescisão de contratos com os funcionários atuais que são moradores dos municípios consorciados, em detrimento da realização de concurso público aberto a qualquer cidadão, o que causaria impactos sociais negativos; os empecilhos causados pela repactuação de vontades e interesses por meio do Protocolo de Intenções; dentre outros aspectos. Apesar de ter sido um estudo realizado em consórcios públicos não necessariamente pertencentes ao setor de saúde e ao estado de Minas Gerais, os resultados permitem identificar fatores que influenciam na adequação à Lei.

4. Considerações Finais

O presente artigo visa fomentar a discussão acerca do contexto dos consórcios de saúde mineiros por meio da apresentação de uma agenda de estudos futuros (Figura 2).

Figura 2. Agenda para estudos futuros

TEMA	PROPOSTAS PARA ESTUDOS FUTUROS
Aplicação dos instrumentos de gestão encontrados em consórcios de Minas Gerais	Aplicação do <i>Balanced ScoreCard</i> (GUIMARÃES, et al., 2012); implementação de um Modelo de Governança Corporativa (REIS, et al., 2015) e de Modelo de análise dos CIS (DIEGUEZ, 2011); e propor métodos de melhoria contínua com base no Ciclo PDCA.
Qualidade dos serviços prestados pelos consórcios em Minas Gerais	Avaliar a qualidade dos serviços prestados pelos CIS/MG sob a ótica dos usuários; identificar os fatores que influenciam na qualidade dos serviços prestados; investigar a influência da qualidade percebida na satisfação, confiança e recomendação dos usuários (GOMES, 2017); mapear os serviços disponíveis nas regiões de atuação CIS/MG e; verificar se isso afeta na variedade e quantidade dos serviços prestados.
Relação entre SES/MG, COSECS e consórcios	Investigar a eficácia das ações do COSECS e da SES/MG destinadas à profissionalização dos consórcios e as características dessas ações; investigar se existem instruções da SES/MG e do COSECS aos consórcios em relação ao planejamento estratégico desses arranjos e discutir a influência da ciclicidade de mandatos na elaboração e execução de planejamentos de longo prazo; verificar se as lideranças municipais e a limitação de recursos influenciam no desempenho dos gestores dos consórcios; e analisar as condições e formação técnica adequadas aos líderes-gestores para a aprendizagem organizacional nos CIS/MG (BOMFIN, 2012).
Controle externo	Identificar os atores e o papel que cada um exerce no controle externo sobre os consórcios de Minas Gerais, inclusive no que diz respeito à prestação de contas e as características e limitações da fiscalização exercida.



Aspectos financeiros dos CIS	Investigar as fontes de financiamento para além dos repasses dos municípios e avaliar a situação financeira dos CIS/MG.
Universalidade, integralidade e participação social no âmbito dos CIS	Investigar a participação social e discutir os fatores que a limitam ou potencializam no âmbito dos CIS/MG e; com base nas críticas encontradas sobre o prejuízo à Universalidade e Integralidade do SUS, identificar os fatores que influenciam no acesso aos serviços prestados pelos CIS/MG.
Alinhamento dos CIS à Rede de Atenção à Saúde e ao Plano Diretor de Regionalização	Investigar o alinhamento dos objetivos CIS/MG com a Rede de Atenção em Saúde, os aspectos da relação estabelecida entre a SES/MG e os consórcios e os aspectos operacionais para a execução de serviços da Rede de Atenção em Saúde pelos consórcios e; identificar e discutir os fatores que limitam a adequação dos CIS/MG ao PDR (PEREIRA et al, 2011).
Adequação à Lei dos Consórcios Públicos e às normas que regem o SUS	Identificar os fatores que influenciam na adaptação dos CIS/MG à Lei dos Consórcios Públicos (ver casos) (STRELEC, 2011) e; investigar a adequação dos consórcios às normas do SUS.

Diagnósticos da situação dos CIS/MG com base em métodos são importantes para a formulação de uma fonte consistente de informações para a tomada de decisão da SES/MG e do COSECS. Considerando o ciclo PDCA, os métodos encontrados se situam na fase de verificação, ou seja, são pertinentes estudos que proponham métodos de melhoria contínua considerando as demais fases do ciclo. Em relação à qualidade dos serviços prestados notou-se a necessidade da investigação dos fatores que influenciam na qualidade dos serviços prestados pelos CIS/MG.

Identificaram-se alguns fatores relevantes apontados pelos autores no âmbito da gestão dos consórcios de saúde e várias são as possibilidades de estudos a serem realizados nessa direção. No campo da profissionalização, por exemplo, é pertinente compreender os esforços da SES/MG e do COSECS para a profissionalização dos CIS/MG e a eficácia de suas ações. Em Minas Gerais o prejuízo ao planejamento de longo prazo é potencializado, uma vez que, além da troca de mandatos de prefeitos, os consórcios também ficam dependentes da continuidade das políticas da SES/MG.

Outros estudos devem ser considerados para a instituição da agenda, a começar pela proposta de Gomes (2017) que sugere considerar a ótica de outros atores para analisar a influência da qualidade percebida na satisfação, confiança e recomendação dos usuários; e as propostas de Bomfin et al. (2012), que ao identificarem a presença de aprendizagem organizacional na relação entre COSECS/MG e CIS propõem identificar se a ação de prefeitos e a limitação de recursos influenciam nas ações dos gestores dos consórcios de saúde. Estes últimos autores também sugerem analisar as condições e formação técnica adequadas aos líderes-gestores para promoção da aprendizagem organizacional nos CIS.

Notou-se também uma necessidade de um aprofundamento dos estudos sobre prestação de contas dos CIS mineiros, sobretudo aqueles que abordarem como ocorre a prestação de contas, no sentido de identificar o papel de cada entidade fiscalizadora, apontando como, na prática, essa fiscalização é exercida, e quais as limitações existentes na prestação de contas dos consórcios mineiros.

Em relação à quantidade e variedade de serviços prestados, nota-se a necessidade de estudos relacionados ao mapeamento das limitações regionais impostas aos consórcios mineiros que podem inibir a amplitude dos serviços. Este mapeamento se mostra relevante devido à variedade socioeconômica presente no estado, algo que pode fomentar as ações da SES/MG dirigidas à superação desses desafios e as ações dos próprios consórcios.

Notou-se a necessidade de um diagnóstico mais concreto das fontes de financiamento dos consórcios de saúde no estado além dos repasses dos municípios, e se existem outras formas de captação de recursos em outras instâncias. Cabe citar que o estudo de Maia, et al. 2011 demonstra vários incentivos financeiros praticados pela SES/MG ao longo da história



dos CIS em Minas Gerais, no entanto, estudos que identifiquem se esses repasses continuam ocorrendo, se os consórcios possuem também outras fontes de financiamento e, ainda, a avaliação da legitimidade dos critérios para a realização desses repasses, se fazem necessários.

Chama atenção nos resultados os estudos que criticam a ação dos CIS enquanto atores do SUS. Essa discussão é campo fértil para publicações. É necessário pesquisar sobre os mecanismos de participação social e o acesso dos mineiros aos serviços dos CIS/MG, bem como identificar fatores que limitam ou potencializam essa interação.

A revisão não retornou respostas suficientes em relação ao papel dos consórcios na Rede de Atenção à Saúde. Torna-se relevante, assim, compreender as relações institucionais entre os consórcios e a SES/MG no gerenciamento das políticas e equipamentos da Rede de Atenção à Saúde. É necessário compreender como essa relação ocorre na prática, no que tange a aspectos relacionados a repasses financeiros, grau de formalidade (Dieguez, 2012), eficiência e efetividade da articulação, resultados práticos para os municípios, vantagens e desvantagens, dentre outros aspectos. É necessário compreender os fatores que limitam o alinhamento dos objetivos dos consórcios aos objetivos da Rede de Atenção à Saúde.

Ficou evidente que a adequação dos consórcios ao PDR é importante para a efetivação do plano da SES/MG em tornar os arranjos parceiros na implementação as políticas de saúde no estado. São muitos os CIS/MG que possuem alguma divergência em relação ao PDR, conforme demonstrado no estudo de Pereira, et al. (2011). Nesse sentido, a proposta de Junior (2010) de analisar caso a caso os CIS inadequados se faz relevante. Analisar mais profundamente os casos dos consórcios de saúde apontados nesse estudo como inadequados é pertinente para uma maior consistência acerca dos fatores que contribuem para esta situação. A exposição desses fatores pode estimular políticas dirigidas à adequação dos consórcios de saúde ao PDR no estado.

Quanto à dimensão legal, nota-se a incipiência de estudos que abordem a obediência dos consórcios de saúde aos regramentos do SUS, uma vez que não foi encontrado nenhuma pesquisa sobre o tema. Nesse sentido, estudos que demonstrem a maneira como os consórcios de saúde agem no âmbito do SUS se mostram pertinentes. De certa forma, os estudos encontrados na dimensão institucional já dão uma pista para essa resposta quando trazem a crítica voltada ao prejuízo dos princípios da universalidade e integralidade do SUS. No entanto, estudos que abordem aspectos mais objetivos no que diz respeito à obediência a normas específicas do Sistema, como a alimentação da produção dos consórcios de saúde em sistemas de informação do SUS, fazem-se necessários.

Quanto à adequação à Lei dos Consórcios Públicos, os estudos demonstraram fatores que dificultam a adequação, sendo eles a necessidade de informação das vantagens da adaptação à Lei e os fatores identificados pelo estudo de Strelec (2011). Nota-se, assim, a necessidade de estudos de caso voltados aos consórcios de saúde mineiros, nos moldes do estudo de Strelec (2011), que identifiquem os fatores que influenciam nessa adaptação, de modo a fomentar ações do COSECS/MG e da SES/MG para o estímulo a essa prática.

De maneira geral, conclui-se que os estudos relacionados aos consórcios de saúde em Minas Gerais ainda são incipientes. Com este estudo, espera-se que essa discussão seja direcionada às lacunas identificadas. Os estudos propostos na agenda podem fomentar a discussão acerca do contexto dos consórcios mineiros, aprimorando o modelo existente no estado e fomentando a implementação em outros estados que possam se espelhar no caso de Minas Gerais.



REFERÊNCIAS

- BOMFIN, D. F.; GOULART, I. B.; MELO, O. R. DE. Ações de aprendizagem e liderança em consórcios da área de saúde. **Revista Economia & Gestão**, v. 12, n. 29, p. 42–61, 2012.
- BRASIL. **O Consórcio e a gestão municipal em saúde**. Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. **Entendendo o SUS**. Brasília, DF, 2007.
- COSECS-MG/APP. **Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2010.
- DANTAS, D. DO V.; ANDRADE, G. DE A. Consórcios públicos em saúde no estado do Ceará: a quem prestar contas? In: CONSAD - V CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2012, Brasília. **Anais...**
- DIEGUEZ, R. C. Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. II Forum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. **Anais...** 2011
- DIEGUEZ, R. C. Da importância da accountability no incentivo aos consórcios intermunicipais. **Divulgação eletrônica**, 2012.
- GRUPO ÂNIMA EDUCAÇÃO. **Manual revisão bibliográfica sistemática integrativa: a pesquisa baseada em evidências**. Grupo ânima Educação, 2014.
- FREITAS, B. R. DE. **Estruturas, estratégias e consolidação dos consórcios intermunicipais da saúde da Zona Da Mata de Minas Gerais**. Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.
- GALINDO, J. M. et al. Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1545–1566, 2014.
- GOMES, M. DE F. DA S. **Avaliação da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo no Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa - MG**. Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2017.
- GOYA, N. et al. Regionalização da saúde: (in)visibilidade e (i)materialidade da universalidade e integralidade em saúde no trânsito de insitucionalidades. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 902–919, 2016.
- GRZELZAK, M. T. et al. A importância dos consórcios intermunicipais de saúde. **South American Development Society Journal**, v. 03, n. 07, p. 196–205, 2017.
- GUIMARÃES, J. C. C. C.; TAVARES, M. C. O BSC e a administração dos consórcios intermunicipais de saúde: um estudo de caso sobre sua aplicabilidade. **Revista Ibero-Americana de Estratégia - RIAE**, v. 11, n. 3, p. 234–262, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**, 2011. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/defaulttabzip_xls.shtm> Acesso em: 29 nov. 2017.
- JUNIOR, J. V. S. **O papel da CIB/MG no processo de regionalização do SUS em Minas Gerais**. Dissertação (mestrado)-Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, Brasil, 2010.
- LIMA, A. P. G. DE. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 4, p. 985–996, 2000.
- MACHADO, J. A. **Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do Sistema Único de Saúde**. Tese (doutorado)-Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.
- MAIA, L. DE A. et al. Os consórcios intermunicipais de saúde como instrumentos para a administração pública: a experiência do SUS-MG. In: CONSAD - IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: 2011.
- MENDES, K. DAL SASSO; SILVEIRA, R. C. DE C. P.; GALVÃO, C. C. M. Revisão



integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto - Enfermagem**, v. 17, n. 4, p. 758–764, 2008.

MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Regionalização da Saúde de Minas Gerais (PDR/MG)**. Belo Horizonte: Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais, 2010.

MINAS GERAIS. Resolução SES Nº 0067 de 11 de abril de 2003. Cria, no âmbito desta Secretaria, a Comissão Técnica da Secretaria de Estado de Saúde e do Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais - SES/COSECS-MG, para os fins que especifica. **Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 11 de abr. de 2003. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/RESOLUCaO%20SES%200067.pdf>>.

Acesso em: 5 dez. 2017.

MINAS GERAIS. Resolução SES nº 0353, de 19 de dezembro de 2003. Regulamenta as bases de cooperação entre a SES/MG e os Consórcios Intermunicipais de Saúde no âmbito do SUS/MG. **Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 19 de dez. de 2003. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/RESOLUCaO%20SES%200353.pdf>>.

Acesso em: 5 de dez. 2017.

MINAS GERAIS. Resolução SES nº 5173, de 08 de março de 2016. Estabelece os pré-requisitos a serem observados por Consórcios Intermunicipais de Saúde (consórcios de saúde que intencionem potenciais parcerias com a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES/MG), e dá outras providências. **Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais**, Belo Horizonte, MG, 08 de mar. de 2016. Disponível em: <http://www.saude.mg.gov.br/images/documentos/resolu%C3%A7%C3%A3o_5173.pdf>. Acesso em: 5 de dez. 2017.

PEREIRA, D. V. T. et al. A conciliação dos territórios do plano diretor de regionalização e dos Consórcios Intermunicipais de Saúde: possibilidades de mudança na vinculação dos municípios mineiros. CONSAD - IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: 2011

REIS, H. C.; DIEHL, C. A. A governança corporativa em consórcios intermunicipais públicos de saúde no Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 6, p. 2162–2197, 2015.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. DE. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, n. 11, p. 73–105, 2004.

ROGÉRIO, A. C. D.; FERRACIOLI, P. L. R. V.; SILVA, A. L. DA. Satisfação dos usuários de um consórcio intermunicipal de saúde. **Revista de Enfermagem e Atenção à Saúde**, v. 3, n. 1, p. 53–63, 2014.

SALGADO, V. A. B. **Consórcios Públicos Intermunicipais no âmbito do SUS: Aspectos Básicos**. Ministério da Saúde - Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, 2014.

SILVA, C. R. et al. Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1109–1120, 2017.

SIMÕES, B. H. A. DE P. **Lei dos Consórcios Públicos: aplicabilidade e desafios para a gestão do SUS**. IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: 2011.

SOUZA, M. T. DE; SILVA, M. D. DA; CARVALHO, R. DE. Revisão integrativa: o que é e como fazer. **Einstein**, v. 8, n. 1, p. 102–106, 2010.

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação à Lei dos Consórcios Públicos: experiências concretas no estado de São Paulo**. CONSAD - IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: 2011.