

A AUDITORIA COMO ELO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: ANÁLISE DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA

AUDITING AS A LINK IN THE PUBLIC POLICY CYCLE FOR EVALUATION AND MONITORING OF THE UNIFIED HEALTH SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE MOBILE EMERGENCY MEDICAL SERVICE

LA AUDITORÍA COMO ESLABÓN DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO DEL SISTEMA ÚNICO DE SALUD: ANÁLISIS DEL SERVICIO DE ATENCIÓN MÓVIL DE URGENCIA

Ivonice de Lima Ferreira

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Gestão e Inovação em Saúde (PPgGIS). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ivonicelima72@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6641-4199>

Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti

Mestrando no Programa de Pós-graduação em Gestão e Inovação em Saúde (PPgGIS/UFRN). Pós-graduado em Gestão Pública (IFRN). Bacharel em Direito (UnP) e em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: flavio.carneiro.010@ufrn.edu.br

Heleni Aires Clemente

Doutora em Nutrição. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: heleni.aires@ufrn.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2180-6754>

Resumo

O texto analisa o papel da auditoria como elo do ciclo de políticas públicas na avaliação e no monitoramento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) no âmbito do Sistema Único de Saúde. O objetivo é compreender como os achados das auditorias podem subsidiar a tomada de decisão e o aprimoramento da política de urgência e emergência. Trata-se de um estudo qualitativo, documental e analítico, baseado na análise de 40 relatórios de auditoria do DENASUS (2023–2024), utilizando análise de conteúdo. Os resultados evidenciam fragilidades estruturais, gerenciais e operacionais, indicando que a auditoria deve ser fortalecida como instrumento estratégico para qualificação contínua do SUS.

Palavras-chave

Auditoria em Saúde; SUS; Serviço de Atendimento Móvel de Urgência; Ciclo de Políticas Públicas.

Abstract

The text analyzes the role of auditing as a link in the public policy cycle for the evaluation and monitoring of the Mobile Emergency Care Service (SAMU) within the scope of the Unified Health System (SUS). The objective is to understand how audit findings can support decision-making and the improvement of emergency care policies. This is a qualitative, documentary, and analytical study based on the analysis of 40 audit reports produced by DENASUS (2023–2024), using content analysis. The results reveal structural, managerial, and operational weaknesses, indicating that auditing should be strengthened as a strategic instrument for the continuous qualification of the SUS.

Keywords

Health Audit; Brazilian Unified Health System; Mobile Emergency Care Service; Policy Cycle.

Resumen

El texto analiza el papel de la auditoría como eslabón del ciclo de las políticas públicas en la evaluación y el monitoreo del Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS). El objetivo es comprender cómo los hallazgos de las auditorías pueden subsidiar la toma de decisiones y el perfeccionamiento de la política de urgencias y emergencias. Se trata de un estudio cualitativo, documental y analítico, basado en el análisis de 40 informes de auditoría del DENASUS (2023–2024), mediante análisis de contenido. Los resultados evidencian debilidades estructurales, gerenciales y operativas, indicando que la auditoría debe fortalecerse como instrumento estratégico para la cualificación continua del SUS.

Palabras Clave

Auditoría en Salud; SUS; Servicio de Atención Móvil de Urgencia; Ciclo de Políticas Públicas.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) configura-se como um eixo estratégico da Rede de Atenção às Urgências do Sistema Único de Saúde (SUS), visando assegurar resposta rápida, gratuita e qualificada a situações de urgência e emergência em todo o território nacional (Brasil, 2013). A partir de sua implementação em 2003, o SAMU passou a compor de forma articulada a política de descentralização e regionalização dos serviços de saúde e financiado de forma tripartite, envolvendo União, Estados e Municípios (Brasil, 2004). Contudo, ainda persiste a necessidade de constante avaliação de sua estrutura e funcionamento, como já enunciado por Ferreira, Cavalcanti e Clemente (2025) em perspectiva interdisciplinar com a Economia da Saúde.

Devido à abrangência nacional e à complexidade das ações do SUS, é fundamental a avaliação contínua de sua estrutura, gestão e capacidade de resposta, tarefa atribuída ao Departamento Nacional de

Auditoria do SUS (DENASUS). A esse órgão compete realizar auditorias sistemáticas como instrumento de apoio à governança, propondo melhorias nos processos de risco, controle interno, integridade e efetividade da gestão (Brasil, 2023).

Como verificado por Rachid (2019) sobre a importância do aprimoramento da gestão pública com a utilização de ferramentas de controle, o estudo e a reflexão sobre a fiscalização das contas e dos atos da gestão pública vêm evoluindo, destacando-se como de vital importância para a democracia e para o bom governo, permitindo diálogo com a sociedade e a cidadania norteado pela eficiência, efetividade e correção. Nesse propósito, identifica-se uma pujante função social advinda dessa prática no caminho da aferição real e efetiva dos efeitos que as políticas públicas produzem, tornando possível as correções de rumo que se façam necessárias, as adequações e ajustes impostos para o aprimoramento da gestão pública.

Embora a auditoria em saúde tenha sido consolidada como instrumento de controle e avaliação no SUS, não há garantia de que seus achados sejam incorporados formalmente no planejamento, na formulação ou na revisão de políticas públicas. Em geral, os achados e recomendações resultantes das auditorias permanecem circunscritos ao campo da responsabilização, com limitada repercussão prática sobre o redesenho, a implementação ou a qualificação das políticas analisadas (Carvalho; Tófoli; Moreira, 2022; Viana; Carpinteiro, 2025). Isso diz respeito à ausência de mecanismos institucionais que assegurem a retroalimentação dos achados de auditoria às instâncias de planejamento e formulação de políticas (Carvalho *et al.*, 2018).

Com base no exposto, o artigo busca responder às seguintes questões de pesquisa: o que os achados das auditorias implicam para a execução da política pública de atendimento médico de urgência no SUS? De acordo com essas indagações, objetiva-se analisar como os principais achados das auditorias realizadas no SAMU podem ser integrados ao ciclo da política pública como instrumento de monitoramento e avaliação, tomada de decisão e aprimoramento da política de atendimento médico de emergência no SUS.

Trata-se de um estudo qualitativo, de natureza documental e analítica, fundamentado na análise de quarenta (40) relatórios técnicos de auditorias realizadas pelo DENASUS sobre o SAMU, no período de 2023 a 2024, abrangendo todos os estados brasileiros e o Distrito Federal. Para a sistematização dos achados e recomendações, foi empregada a técnica de análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2016).

A partir desse processo, o DENASUS definiu sete categorias analíticas correspondentes aos macroprocessos de (1) patrimônio, (2) gestão financeira, (3) recursos humanos, (4) centrais de regulação e bases descentralizadas, (5) unidades móveis, (6) padrão operacional e (7) gestão SAMU, com o objetivo de identificar as recomendações emitidas e seu potencial para qualificação do serviço em pauta.

A análise evidenciou fragilidades recorrentes em cada macroprocesso analisado: ausência ou desatualização dos inventários patrimoniais; frota com em condições inadequadas de conservação, execução orçamentária insuficiente para manutenção e expansão dos serviços; ausência de planejamento financeiro anual e de instrumentos de monitoramento, falta de repasses regulares dos entes federativos, carência de médicos reguladores e condutores socorristas, alta rotatividade e contratos precários de profissionais da equipe multiprofissional, falta de capacitação contínua e de protocolos assistenciais atualizados, sistemas de regulação desatualizados, com falhas na conectividade, falta de integração com a rede hospitalar para regulação eficaz e cobertura territorial deficiente em áreas rurais e de difícil acesso.

As recomendações apresentadas nos relatórios visam a corrigir as fragilidades e assim, possibilitar a oferta de qualidade deste serviço tão vital para a população. No entanto, o fortalecimento do SAMU depende também de ações coordenadas entre União, estados e municípios, priorizando a qualificação da gestão, a valorização dos profissionais, a modernização tecnológica e a equidade no acesso aos serviços. As auditorias do DENASUS deveriam ser instrumentos fundamentais para subsidiar a tomada de decisão, orientar políticas públicas e promover melhorias contínuas na qualidade dos serviços de urgência e emergência ofertados pelo SUS.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Nesse cenário, reforça-se a necessidade de fortalecer o papel da auditoria não apenas como instrumento de controle, mas como componente essencial do ciclo de políticas públicas no monitoramento e avaliação de ações administrativas, capaz de fornecer subsídios técnicos qualificados para a tomada de decisão, o replanejamento e a qualificação contínua do SUS.

Nesse sentido, alinha-se à ideia de Chalid (2019) que afirma que o governo não é fim em si mesmo, mas serviço direcionado à sociedade e à cidadania, e as estruturas estatais - como o DENASUS - podem atuar como sujeito cooperativo. Essa atividade estabelece-se com base em uma rede dialógica de coordenação e cooperação das finalidades governamentais de alcançar objetivos e metas das ações voltadas ao atendimento de demandas sociais, revelando suas implicações com a democracia e o próprio Estado de Direito, sem secundarizar aspectos de legalidade e conformidade. Além disso, viabilizaria instrumentos de ação e inovação no ambiente público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 5.055, de 27 de abril de 2004**. Institui o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, em Municípios e regiões do território nacional, e dá outras providências, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5055.htm. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual Instrutivo da Rede de Atenção às Urgências e Emergências no Sistema Único de Saúde (SUS)**. Brasília: MS, 2013. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_instrutivo_rede_atencao_urgencias.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.798, de 28 de novembro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11798.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

CARVALHO, Adilso José de; TÓFOLI, Paula Virgínia; MOREIRA, Tito Belchior Silva. Auditoria operacional como método de avaliação de políticas públicas. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v.13, n.2, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.71136/rrcef.v13i2.282> . Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, André Luis Bonifácio de; SOUZA, Maria de Fátima; SHIMIZU, Helena Eri; SENRA, Isabel Maria Vilas Boas; OLIVEIRA, Kátia Cristina de. A gestão do SUS e as práticas de monitoramento e avaliação: possibilidades e desafios para a construção de uma agenda estratégica. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n.4, p. 901-911, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000400012>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERREIRA, Ivonice de Lima; CAVALCANTI, Flávio Luiz Carneiro; CLEMENTE, Heleni Aires. Entre o controle e a melhoria contínua: o papel das auditorias em saúde para Economia da Saúde. In: **Anais do VIII Seminário Internacional em Direitos Humanos e Sociedade**. Criciúma, 2025. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/10357> . Acesso em: 28 jan 2026.

VIANA, Luís Cracel; CARPINTEIRO, José Palma. Auditoria de resultados e avaliação de políticas públicas: O caso das Instituições Superiores de Controlo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, p. e91309, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.91309> . Acesso em: 11 jul. 2025.