



# Guia para Facilitadores da Auditoria Cívica na Saúde do DF

Instituto de Fiscalização e Controle - IFC

Maio de 2016

## 1. Introdução

A primeira afirmação que fazemos aqui, e que deve estar gravada na sua mente, é que a boa aplicação dos recursos públicos e a prestação de bons serviços estão diretamente relacionadas ao envolvimento da sociedade na elaboração e no acompanhamento da execução das políticas públicas. Esse é um dos pressupostos que motivam e norteiam toda a ação.

Além desse, o Instituto de Fiscalização de Controle (IFC) tem na sua base outros pressupostos principais que fundamentam a auditoria cívica na saúde e que queremos compartilhar com você, são eles:

- a. O Sistema Único de Saúde – SUS – é um sistema viável, democrático e socialmente responsável;
- b. No SUS são identificados problemas significativos relacionados à baixa capacidade de gestão dos administradores públicos (má gestão) e ao desvio do recurso público (má-fé);
- c. A previsão legal dos Conselhos de Saúde não se mostrou suficiente para promover o controle social;
- d. Os órgãos oficiais de controle não têm capacidade operacional para garantir, sozinhos, a correta aplicação dos recursos públicos;
- e. O cidadão, ciente dos seus direitos e da possibilidade de sua atuação direta para contribuir com a melhoria do serviço público, é o protagonista da evolução social. A qualidade do serviço público prestado está diretamente relacionada a participação desse cidadão;
- f. É possível capacitar a sociedade.

Foi a partir dessa percepção que servidores da área do controle, de maneira voluntária, fundaram o IFC. O Instituto tem o intuito de fomentar o controle social, despertando nos cidadãos a importância da participação de cada um, e capacitando-os para que a façam de maneira qualificada. Ao final dessa publicação você pode conhecer um pouco mais sobre a origem do IFC, bem como seus projetos e atuação.

O material que agora está em suas mãos tem por objetivo capacitá-lo para executar o projeto AUDITORIA CÍVICA NA SAÚDE. Esse projeto tem como objetivo a avaliação dos serviços básicos de saúde e é executado pela sociedade organizada, com apoio dos órgãos de controle.

## 2. Objetivos

O trabalho tem dois objetivos principais:

- (1) subsidiar a atuação do Conselho de Saúde local, das entidades civis organizadas e do poder público, por meio da entrega de um relatório que registra a análise realizada pela auditoria cívica nas diretrizes da qualidade do atendimento, da estrutura disponível ao Programa Saúde da Família, da gestão das farmácias, e da percepção de servidores e usuários das unidades de saúde selecionadas;
- (2) proporcionar uma experiência pedagógica ao cidadão, na qual ele reconheça que seu envolvimento no acompanhamento da execução da política pública está diretamente relacionado com a qualidade do serviço público prestado.

### **3. Por que Auditoria Cívica?**

Essa ação foi batizada de Auditoria Cívica para reforçar a ideia de que o cidadão é um ator apto a verificar a situação encontrada frente a um padrão previsto e desejado e a se manifestar de maneira qualificada, apontando ao gestor os pontos divergentes identificados e requerendo uma resposta eficaz.

O espírito que permeia a ação é o de colaboração. O mais importante é que os serviços prestados sejam aperfeiçoados. O intuito não é o denunciamento gratuito, muito menos alimentar agressões acusatórias.

O modelo proposto nesse material é para ser aplicado na atenção primária à saúde, mas a lógica pode e deve ser replicada para os demais serviços públicos prestados.

### **4. Atores envolvidos**

A auditoria cívica é uma iniciativa da sociedade civil organizada devendo ser executada de maneira planejada, sistematizada e sincronizada, aproximando atores e instituições interessadas na melhoria dos serviços.

A organização que coordenará a auditoria deve contatar a comunidade de entorno das unidades a serem visitadas, buscando fazer contato com as lideranças locais para que fomentem a participação das pessoas na ação.

O Ministério Público tem sido parceiro na execução das auditorias cívicas e deve ser contatado. Para isso, procure fazer contato, de preferência, com o promotor de justiça que atua no âmbito dos direitos ao cidadão da saúde. Não havendo disponibilidade desses, o apoio de qualquer outro promotor de justiça é muito bem-vindo.

Os órgãos de controle também são bons parceiros. Faça contato com a regional da Controladoria Geral da União do seu estado, com a Controladoria do seu estado e do seu município. Peça um encontro e apresente a Auditoria Cívica e a ação que sua organização pretende realizar.

O Conselho de Saúde local e a Secretaria de Saúde do município também devem ser contatados. Quando esses atores entendem o objetivo da ação e percebem a oportunidade de proporcionar uma melhoria na qualidade do serviço a partir dos dados levantados pelos cidadãos os ganhos para todos são maiores.

A imprensa local é importante instrumento de reverberação da ação, tornando-a conhecida de toda a comunidade. Sua participação aumenta a expectativa dos cidadãos e a pressão sobre os gestores para que deem uma resposta efetiva aos problemas levantados.

Para fazer esses contatos procure cada um dos órgãos descritos e peça uma reunião. É muito mais eficaz se você fizer isso já em nome do grupo que está promovendo a ação.

### **5. Definição de Unidade Básica de Saúde**

É importante conhecer o que é uma Unidade Básica de Saúde (UBS). Vamos recorrer aos registros oficiais, para verificarmos algumas características das UBS:

- (a) Tem por objetivo promover e proteger a saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde com o objetivo de desenvolver uma atenção integral que impacte na situação de saúde e autonomia das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades;
- (b) A UBS é o contato preferencial dos usuários, a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde. É instalada perto de onde as pessoas moram, trabalham, estudam e vivem e, por isso, desempenha um papel central na garantia de acesso da população a uma atenção à saúde de qualidade;
- (c) Na UBS é possível receber atendimentos básicos e gratuitos em Pediatria, Ginecologia, Clínica Geral, Enfermagem e Odontologia. Os principais serviços oferecidos são consultas médicas, inalações, injeções, curativos, vacinas, coleta de exames laboratoriais, tratamento odontológico, encaminhamentos para especialidades e fornecimento de medicação básica.

A atenção primária é constituída pelas UBS juntamente com as Equipes de Atenção Básica, enquanto o nível intermediário de atenção fica a cargo do SAMU 192 (Serviço de Atendimento Móvel as Urgência) e das Unidades de Pronto Atendimento (UPA), e o atendimento de média e alta complexidade é feito nos hospitais.

Com relação às UBS, temos unidades de quatro portes distintos:

- UBS I abriga, no mínimo, uma equipe de Atenção Básica;
- UBS II abriga, no mínimo, duas equipes de Atenção Básica;
- UBS III abriga, no mínimo, três equipes de Atenção Básica;
- UBS IV abriga, no mínimo, quatro equipes de Atenção Básica.<sup>1</sup>

## 6. Pontos a serem observados na Auditoria Cívica

A Auditoria Cívica tem por objeto a observação da qualidade do serviço prestado nas Unidades Básicas de Saúde e com essa finalidade o IFC desenvolveu sua metodologia. Para orientar as observações foi elaborado um check-list abrangendo os temas que determinam a qualidade do serviço.

É fundamental que o auditor cívico aguace seu senso de observação e tenha claro os padrões de qualidade desejáveis para o serviço auditado. Os registros requeridos no check-list devem ser feitos de maneira clara e objetiva. O facilitador da equipe é o responsável para dirimir a dúvidas. Caso o auditor cívico queira registrar observações que não estão originalmente requeridas, pode fazê-lo.

Orientações sobre fotografias e gravações serão dadas em item específico.

## 7. Resultados esperados

- Que os facilitadores tenham uma interação cordial e profícua com a comunidade e com os profissionais que atuam nas UBS;
- Um aprofundamento da consciência de cidadania nos atores envolvidos na auditoria cívica;

---

<sup>1</sup> <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/ubs-unidade-basica-de-saude>

- Relatório que apresente a situação encontrada nas UBS, apontando tópicos positivos e possibilidades de melhorias para as questões de fragilidade;
- Comunidade local envolvida e empenhada no acompanhamento da implementação das recomendações constantes no relatório.

## 8. Obstáculos

A articulação prévia da ação e a clareza quanto aos seus objetivos são fundamentais para o enfrentamento dos problemas que podem acontecer.

Caso os gestores e demais profissionais que atuam nas UBS partirem para uma postura de enfrentamento, não responda com agressão. Seja educado, argumente, mas não brigue. Caso não queiram permitir a entrada da equipe de auditores cívicos, entre em contato com a coordenação da ação. O Ministério Público do DF e a OAB estão apoiando a ação e haverá no dia, promotores e advogados de plantão. Se for o caso, a coordenação entrará em contato com eles.

## 9. Metodologia

Nesse ponto sistematizaremos as etapas a serem seguidas para garantir a qualidade da Auditoria Cívica.

### 9.1 Levantamento de dados sobre a Unidade a ser auditada:

Antes de executar a auditoria cívica na Unidade de Saúde é importante levantar informações sobre seu funcionamento. Acesse a internet e busque os seus dados:

- Levantar número de equipes cadastradas no CNES;
- Levantar os dados da equipe, nome, cargo e carga horária;
- Verificar se no site aponta que a equipe está ativa ou não;
- Verificar os recursos que a Unidade recebeu.

Links para pesquisa:

<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?cnes/cnv/equipedef.def>

[http://cnes2.datasus.gov.br/Mod\\_Ind\\_Equip.es.asp](http://cnes2.datasus.gov.br/Mod_Ind_Equip.es.asp)

Os dados encontrados nos sítios oficiais do governo devem ser comparados com os dados coletados em campo na própria Unidade. Uma alternativa para conseguir essas informações é solicitá-las por meio da Lei de Acesso à Informação.

### 9.2 Formação das equipes

A execução da auditoria cívica é realizada por meio do trabalho em equipe. Cada equipe deve ter, no mínimo, um facilitador, que terá por responsabilidade coordenar a ação na unidade de saúde, empoderar os outros membros, organizar os papéis e ser o contato com a coordenação geral.

Cada equipe é subdividida em CINCO grupos. Cada um deles terá a responsabilidade de preencher algumas fichas do check-list. A sugestão é dividir por temas:

- Entrevista com o Gestor;
- Entrevista com os Usuários;
- Entrevista com a equipe de Estratégia Saúde da Família;
- Análise da estrutura;
- Farmácia e Insumos, Aparelhos e Equipamentos.

Na auditoria cívica no DF, a formação da equipe de auditoria com membros da comunidade local será responsabilidade dos facilitadores (alunos da Faculdade Processus). Definida a Unidade que você vai atuar, contate com outros colegas que irão atuar em outras unidades de saúde da mesma região, de modo a otimizar os trabalhos e evitar que as mesmas lideranças locais sejam contatadas mais de uma vez, por pessoas diferentes, mas com o mesmo propósito. Lembre-se, a articulação é fundamental para executar a auditoria cívica de maneira eficaz.

Obs: Em unidades com mais de uma equipe de ESF, é aconselhável grupos maiores para agilizar o processo de registro das informações. Sugere-se que a equipe tenha de 8 a 13 participantes.

### 9.3 Capacitação

Na ação que será realizada no DF, os facilitadores trabalharão em grupo e terão, como exposto no tópico de formação das equipes, a responsabilidade de articular com a comunidade de entorno da unidade de saúde para aproximar cidadãos locais para a execução da auditoria cívica. Além dessa responsabilidade, os facilitadores tem a missão de capacitar esses cidadãos, para que desempenhem bem suas funções de auditores cívicos na ocasião da execução da ação. Para isso, os facilitadores devem compreender todas as suas etapas.

A capacitação é de fundamental importância para que a Auditoria Cívica ocorra de forma tranquila e que atinja com excelência o levantamento das necessidades da área escolhida. Na capacitação alguns pontos são de extrema importância, vamos listá-los aqui:

- Cordialidade: compreendendo o objetivo da ação (é uma ação colaborativa), os auditores cívicos devem ser empáticos (tratar bem, serem educados) tanto com os funcionários das unidades de saúde quanto com os usuários. A auditoria cívica NÃO É uma ação de polícia, É uma ação de cidadania;
- Observação: é importante que cada auditor cívico olhe com olhos de ver. Com essa expressão queremos ressaltar a importância de se estar atento aos detalhes, principalmente para aqueles que irão avaliar a estrutura da unidade. O check-list é um guia, mas não um limitador. Observe, por exemplo, nos banheiros, se tem papel higiênico, tampa de vaso, porta, se a porta tranca, se está limpo, se tem sabonete para as mãos, toalha de papel para enxugá-las, etc.;
- Fazer perguntas: os auditores cívicos devem fazer perguntas. Mais uma vez o check-list orienta as perguntas que devem ser feitas, mas a partir delas outras podem ser feitas. Aquele a quem as perguntas são dirigidas tem a LIBERDADE de responder ou não. O auditor cívico se limita a fazer as perguntas e registrar as respostas. É fundamental que todos os registros escritos sejam feitos com letra LEGÍVEL.

#### 9.4 Abordagem

Na ação do DF, os facilitadores terão escolhido a unidade que irão visitar com antecedência. É importante que façam um primeiro contato com o coordenador da Unidade de Saúde, apresentando a ação que será realizada e qual seu espírito (de colaboração, não de denunciamento, sendo uma oportunidade para que o gestor exponha suas dificuldades e receba o apoio da comunidade).

No dia da ação o facilitador apresentará ao coordenador a equipe de auditoria cívica, e novamente deve explicar o objetivo da ação do grupo e o que será feito a partir disso. Consultórios e salas de procedimentos devem ser visitados acompanhado de um funcionário para que não haja intervenção de nenhum atendimento ou até mesmo prejuízo aos trabalhadores e usuários.

No preenchimento das fichas de entrevista do check-list, é importante que se fique atento para alguns cuidados:

- Imparcialidade na aplicação das fichas, por isso, os auditores cívicos são orientados a não emitir qualquer opinião a respeito das respostas dos entrevistados, podendo apenas fazer perguntas (no caso de discordância fazer anotações na ficha);
- A escolha dos profissionais a serem entrevistados é feita através da indicação do gestor da unidade;
- Tenha foco nas perguntas das fichas, mas dê liberdade ao entrevistado de emitir o comentário que quiser. Talvez essa seja a oportunidade que o entrevistado esperava para expressar suas sugestões/considerações. Escute atentamente e faça os registros;
- Imparcialidade: a equipe médica será indicada pelo gestor da unidade e o usuário deverá ser escolhido aleatoriamente dentro da unidade ou no seu entorno.

**Dica:** Quanto mais simpático, atencioso e interessado você for, mais segurança os entrevistados terão e mais falarão para você sobre sua percepção acerca do serviço de saúde prestado.

#### 9.5 Preenchimento das Fichas

- Preenchimento da ficha 1 “Unidade, Especialidades e Demanda Reprimida”: as questões dessa ficha dizem respeito à unidade e são respondidas em entrevista com o gestor. Registram-se as informações prestadas pelo gestor;
- Preenchimento da ficha 2 “Equipes, Profissionais e Carga Horária”: as questões dessa ficha dizem respeito às equipes da estratégia saúde da família (ESF). Deve ser preenchida uma ficha para cada equipe ESF;
- Preenchimento da ficha 3 “Insumos, Aparelhos e Equipamentos”: as questões dessa ficha tratam da disponibilidade de equipamentos, aparelhos e insumos na unidade e são respondidas em entrevista com a equipe profissional ou com o gestor. O auditor cívico deve solicitar ao funcionário da unidade que apresente os itens que estão disponíveis e verificar o funcionamento. Essa solicitação pode ser feita de maneira amostral, isto é, o auditor pode solicitar alguns dos itens listados para a conferência da disponibilidade e de seu funcionamento. Registram-se as informações prestadas pelo gestor e as observações realizadas;

- Preenchimento da ficha 4 “Estrutura Física”: as questões dessa ficha dizem respeito à estrutura disponível na unidade para a prestação dos serviços. Os auditores cívicos devem avaliar as condições da estrutura, seguindo a orientação do check-list. É aconselhável que um funcionário do posto acompanhe essa equipe de auditores;
- Preenchimento da ficha 5 “Farmácia Básica”: as questões dessa ficha dizem respeito à disponibilidade de medicamentos. A verificação é feita diretamente na farmácia, confirmando item por item, se os medicamentos estão disponíveis e dentro da validade. Observe também se estão organizados de maneira correta, visto que os que vencem antes devem estar na frente dos que vencem depois, para serem distribuídos primeiro. É aconselhável que um funcionário do posto acompanhe essa equipe de auditores;
- Preenchimento da ficha 6 “Pesquisa - Usuário”: as questões dessa ficha avaliam a percepção dos usuários. De maneira aleatória, os auditores cívicos convidam usuários para participar da ação respondendo algumas perguntas. Sua empatia fará com que ele se sinta seguro para relatar suas percepções com mais detalhes. Devem ser entrevistadas no mínimo 10 pessoas;
- Preenchimento da ficha 7 “Pesquisa - Profissional”: as questões dessa ficha avaliam a percepção dos profissionais que trabalham na Unidade. Procure entrevistar um profissional de cada carreira (médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem, etc). Caso haja mais de uma equipe ESF, busque entrevistar pelo menos um de cada. Essa ficha não deve ser aplicada aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS. A mesma orientação dada para a aplicação da ficha 6 deve ser observada. Devem ser entrevistados 3 profissionais;
- Preenchimento da ficha 8 “Pesquisa - Agente Comunitário de Saúde (ACS)”: as questões dessa ficha avaliam a percepção dos ACSs. A mesma orientação dada para a aplicação da ficha 6 deve ser observada. Devem ser entrevistadas 1 ACS por equipe de ESF.

As fichas preenchidas devem ser entregues à coordenação, dentro do envelope, com o nome da unidade visitada e o nome completo dos participantes da equipe. Fique atento com a organização dos papéis.

#### *9.6 Sobre as Fotografias*

Deve-se fotografar tudo, tendo também a liberdade de filmar. As fotos são de grande valor por poderem ser anexadas no relatório final. Deve-se tomar cuidado ao fotografar usuários e funcionários. Caso haja a necessidade de fotografá-los, elaborar ou gravar a autorização de uso da imagem.

Tire fotos com uma resolução de no mínimo 300 pixels. Atente para fazer um bom enquadramento do aspecto que você quer registrar e fotografe. Utilize seu smartphone para isso. As fotos que a equipe tirou (pode-se designar uma pessoa com essa responsabilidade, mas qualquer integrante pode tirar as fotos) devem ser baixadas no computador da coordenação, conforme orientação que será dada.

## **10. Relatório**

Instruções de como o relatório será feito serão passadas posteriormente.

## Histórico do Instituto de Fiscalização e Controle - IFC

O Instituto surgiu em 2004 por auditores de controle externo e interno que diariamente analisam prestação de contas do Governo Federal, Estadual e Município. O grupo percebeu a importância da participação social no controle das contas públicas. Com objetivo de capacitar o cidadão para exercer sua cidadania plena através da fiscalização, nasce o Instituto de Fiscalização e Controle. Hoje o Instituto conta a participação de servidores do Ministério da Saúde, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Polícia Federal entre outras entidades de controle.

No currículo da instituição está a Caravana da Cidadania, que tem como objetivo levar ao cidadão conhecimento dos seus direitos e deveres. O projeto teve início em 2004 e ainda está em execução. O público alvo são lideranças comunitárias e voluntários de Organizações Sem Fins Lucrativos. O projeto é financiado por organizações de classe e outros apoiadores. A Caravana da cidadania já visitou mais de 100 Municípios brasileiros.

Em 2008 o Instituto participou do projeto de iniciativa popular que criou a lei da Ficha Limpa. O projeto de lei foi aprovado no Congresso Nacional em 2010 e impede que condenados pela Justiça sejam candidatos a cargos eletivos. O Instituto coordenou a coleta no Distrito Federal e participou da mobilização nacional.

Em 2011 o IFC lançou o projeto “Adote Um Distrital” com objetivo de fomentar o controle social e promover a fiscalização das atividades desenvolvidas no âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Todos os deputados distritais do Distrito Federal são avaliados. O público alvo convidado para essa ação são todos os cidadãos interessados, em especial jovens de Ensino Médio e Universitários. O projeto está em curso e recebe recursos de entidades de classe e também doações espontâneas de cidadãos.

Como reconhecimento às suas iniciativas, o IFC recebeu vários prêmios; entre os quais: o **Prêmio Inovadores**, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS); o **melhor projeto na área de mobilização social**, da BrazilFoundation; o **Prêmio Participa BR**, da presidência da República Federativa do Brasil; e o **Prêmio República**, da Associação Nacional dos Procuradores da República.

Para fazer contato com o IFC

Email: [ifc@ifc.org.br](mailto:ifc@ifc.org.br)

URL: [www.ifc.org.br](http://www.ifc.org.br)

Fone: 061 3224 4368

Endereço: CLN 110, Bloco C, Sala 102, Brasília-DF