



Estratégia apoiador regional do Conselho de Secretarias de Saúde do Rio Grande Do Sul (COSEMS RS): Conhecer o passado para construir o futuro

Regional supporter strategy of the Council of Health Secretariats of Rio Grande do Sul (COSEMS RS): Knowing the past to build the future

Estrategia de apoyo regional del Consejo de Secretarías de Salud de Rio Grande Do Sul (COSEMS RS): Conocer el pasado para construir el futuro

Luciane Feira Gomes Espíndola de Ávila¹
Roger dos Santos Rosa²
Violeta Rodrigues Aguiar³
Maria Alessandra Carvalho Albuquerque⁴

RESUMO

O Projeto “Rede Colaborativa para o Fortalecimento da Gestão Municipal do SUS” vêm se consolidando por meio da “Estratégia Apoiador do Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul (COSEMS/RS)” a partir de práticas de apoio que subsidiam os gestores municipais de saúde do RS em processos de tomada de decisão. O objetivo geral deste texto é dar luz a história desse Projeto Nacional no âmbito do Rio Grande do Sul bem como dialogar sobre o processo de capilarização, ampliação e seguimento no estado por meio da apresentação de um estudo de caso. São apresentados o contexto local, a história do COSEMS/RS, as forças ali presentes, os atores e suas questões e as relações entre eles por meio de movimentos que aproximam ou que dividem as dinâmicas produzidas, as experiências, os desafios e as possibilidades de formulação das políticas públicas de saúde na perspectiva regional e macrorregional. Na medida em que se reflete sobre os aspectos fundamentais da política pública e sua capacidade de gerar efeito, busca-se melhorar realidades e bem-estar da população.

Palavras-chaves: apoio ao planejamento em saúde; gestão em saúde; Sistema Único de Saúde; apoiador regional

ABSTRACT

The Project “Collaborative Network for Strengthening the Municipal Unified Health System Management” has been consolidated through the “Council Supporter Strategy of Municipal Health Secretariats of Rio Grande do Sul (COSEMS/RS)” from support practices that subsidize the decision-making process of municipal health managers in the state of Rio Grande do Sul. The general objective of this text is to shed light on the history of this National Project in the scope of Rio Grande do Sul and dialogue about the process of capillarization, expansion, and follow-up in the state by presenting a case study. The local context, the history of COSEMS/RS, the forces present there, the actors and their issues, and the relationships between them are presented through movements that bring together or divide the dynamics produced, experiences, challenges, and possibilities for the formulation of public health policies in the regional and macro-regional perspective. It seeks to improve the realities and well-being of the population to the extent that it reflects on the fundamental aspects of public policy and its ability to generate effect.

Keyword: support to health planning; health management; Unified Health System; regional supporter.

¹ Discente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Ensino na Saúde / UFRGS.

<https://orcid.org/0009-0003-6034-9992>
<http://lattes.cnpq.br/4569979837566477>
lupm30@hotmail.com

² Professor titular da Faculdade de Medicina/ UFRGS.

<https://orcid.org/0000-0002-7315-1200>
<http://lattes.cnpq.br/6601104117405392>
roger.rosa@ufrgs.br

³ Docente do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Ensino na Saúde / UFRGS.

<https://orcid.org/0000-0002-5997-4999>
<http://lattes.cnpq.br/8172813137134232>
violetaaguiar@gmail.com

⁴ Facilitadora do Projeto Apoiadores no COSEMS/RS. Aluna especial do Mestrado Profissional em Avaliação e Produção de Tecnologias para o SUS/Grupo Hospitalar Conceição.

<https://orcid.org/0009-0009-7657-8873>
<http://lattes.cnpq.br/4433829502185952>
alessandraalbuq@hotmail.com

RESUMEN

El Proyecto “Red Colaborativa para el Fortalecimiento de la Gestión Municipal del SUS” viene consolidándose por medio de la “Estrategia de Apoyo del Consejo de Secretarías Municipales de Salud de Rio Grande do Sul (COSEMS/RS)” a partir de prácticas de apoyo que ayudan a los gestores municipales de salud de RS en procesos de toma de decisión. El objetivo general de este texto es dar luz a la historia de ese Proyecto Nacional en el ámbito de Rio Grande do Sul así como dialogar sobre el proceso de capilarización, ampliación y seguimiento en el estado por medio de la presentación de un estudio de caso. Son presentados el contexto local, la historia del COSEMS/RS, las fuerzas allí presentes, los actores y sus problemáticas y las relaciones entre ellos por medio de movimientos que aproximan o que dividen las dinámicas producidas, las experiencias, los desafíos y las posibilidades de formulación de las políticas públicas de salud en la perspectiva regional y macrorregional. En la medida en que se refleja sobre los aspectos fundamentales de la política pública y su capacidad de generar efecto, se busca mejorar realidades y bienestar de la población.

Palabras clave: apoyo a la planificación en salud; gestión en salud; Sistema Único de Salud; apoyo regional.

INTRODUÇÃO

O Conselho de Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul (COSEMS/RS) tem por finalidade lutar pela gestão municipal de saúde, congregando os gestores municipais de saúde e funciona como órgão permanente de intercâmbio de experiências e informações para seus membros. Atua por meio da participação efetiva na formulação das políticas públicas de saúde em nível estadual e nacional em prol do desenvolvimento da saúde pública, da universalidade e equidade de acesso da população gaúcha às ações e os serviços de saúde por meio da promoção de ações conjuntas que fortaleçam a descentralização política, administrativa e financeira do Sistema Único de Saúde (SUS) (SHIMIZU *et al.*, 2017).

O fomento à capacidade governativa é considerado a principal missão do COSEMS/RS. Entende-se como tal a “capacidade de um sistema político em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas”. Pode-se dizer, portanto, que é a habilidade de fazer as propostas do Estado saírem do papel e de fato se transformarem em ações concretas que geram efeito positivo para sociedade. Tal capacidade reflete diretamente a atuação do Apoiador, que nada mais é do que apropriar os gestores municipais sobre sua importância na representação político-institucional e nos espaços descentralizados e decisórios do SUS, mantendo sua mobilização na área de abrangência, para que, a partir da ótica dos municípios, possa-se discutir e pactuar políticas públicas de saúde local, estadual e nacionalmente (PRADO *et al.*, 2020).

Estudos recentes na área de planejamento e gestão têm sinalizado a importância de que os gestores municipais de saúde pública sejam qualificados, escolhidos por critérios técnicos e não estritamente políticos (AGUIAR *et al.*, 2023; ARCARI *et al.*, 2018; BARBOSA, 2016). Com intuito de auxiliar nessa missão, desde 2017 o COSEMS/RS participa do Projeto “Rede Colaborativa para o Fortalecimento da Gestão Municipal do SUS”, o qual tem o Apoiador Regional como ator principal para a concretização do projeto nas regiões de saúde (COSEMS/RS, 2022).



O Projeto “Rede Colaborativa para o Fortalecimento da Gestão Municipal do SUS” vem se consolidando por meio da “Estratégia Apoiador COSEMS/RS”. Parte das práticas de apoio que subsidiavam os gestores municipais de saúde do Rio Grande do Sul nos processos de tomada de decisão, com base nas premissas de conhecer e reconhecer o contexto local, a história dos municípios, as forças ali presentes, os atores e suas questões, as relações entre eles. Vale-se de movimentos que aproximam ou que dividem as dinâmicas produzidas, as experiências, os desafios e as possibilidades de formulação das políticas públicas de saúde na perspectiva regional e macrorregional (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2020).

O objetivo geral deste texto é compartilhar a importância deste Projeto e da Estratégia Apoiador no Rio Grande do Sul bem como dialogar sobre o processo histórico de ampliação e de seguimento no Estado. Em relação à tipologia metodológica, a estratégia de pesquisa adotada foi a de apresentar um “estudo de caso” único relativo a uma organização (COSEMS/RS) a fim de estudar profundamente o fenômeno e com isso alcançar um conhecimento amplo e detalhado (YIN, 2018). Para tanto, são apresentados aspectos históricos do COSEMS/RS e da estratégia apoiador, o contexto atual, é discutido o fomento à capacidade governativa pela estratégia apoiador e são apresentadas algumas perspectivas futuras com base em documentos oficiais e literatura específica.

ASPECTOS HISTÓRICOS COSEMS/RS E ESTRATÉGIA APOIADOR

O Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul (COSEMS/RS), fundado em 20 de junho de 1986, é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Então em 2012, o COSEMS/RS mudou a situação estatutária, adequando-se às normativas do CONASEMS e teve mudança da sigla de ASSEDISA/RS (Associação dos Secretários e Dirigentes Municipais de Saúde do Rio Grande do Sul) para COSEMS/RS, dando continuidade a história de 36 anos de construção da política de saúde no Estado do Rio Grande do Sul (CONASEMS, 2007).

O Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) assumiu em 1988 a missão de agregar e de representar o conjunto de todas as secretarias municipais de saúde do país, promovendo e consolidando um novo modelo de gestão pública de saúde alicerçado em conceitos como descentralização e municipalização (CONASEMS, 2007). O CONASEMS, nasceu a partir do movimento social em prol da saúde pública, se legitimou como uma força política (PAIM *et al.*, 2011). Os Encontros do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) de Olinda (PE) em 1988 e de Porto Alegre (RS) em 1989 e suas respectivas cartas expressaram as posições dos secretários municipais de saúde mais mobilizados em relação ao então Programa Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS) e ao início do SUS e representaram o fortalecimento das instituições locais.



Segundo livro publicado em 2007 que relata a história do CONASEMS, treze COSEMS foram criados entre 1986 e 1990, apenas um até 2000, o COSEMS de Tocantins; e três a partir de 2000 (CONASEMS, 2007). O Quadro 1 apresenta essa evolução.

Quadro 1. Ano de fundação dos Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS) por Unidade da Federação, 1986-2004.

Unidade da Federação	Ano de fundação
Rio Grande do Sul, Pernambuco e Mato Grosso	1986
São Paulo e Paraíba	1987
Ceará, Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas e Goiás	1988
Espírito Santo	1990
Minas Gerais e Bahia	1991
Amazonas, Amapá, Roraima, Piauí e Rio de Janeiro	1993
Santa Catarina	1994
Tocantins	1997
Roraima	2003
Acre e Mato Grosso do Sul	2004

Fonte: CONASEMS (2007).

Em 2016, iniciou-se o Projeto “Rede Colaborativa para o Fortalecimento da Gestão Municipal do SUS” que foi proposto pelo CONASEMS e vinha sendo executado pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, por meio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS), em parceria com o Ministério da Saúde. Sua prorrogação foi aprovada iniciando o segundo triênio de 2018 – 2020 (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2020). Durante os anos que antecederam ao Projeto, o apoio técnico aos municípios pelo COSEMS/RS ocorreu de forma muito limitada, a partir de alguma demanda pontual solicitada pelos gestores. O apoio era oferecido por meio do trabalho em conjunto de três colaboradores que vinham de outras experiências na gestão municipal e realizavam essa assessoria sobrepostas com a organização e gerência do conselho em “home office”, uma vez que a instituição não possuía sede própria.

Em 2021, o projeto passou por um período de transição com a qualificação e a ampliação das estratégias. O terceiro triênio 2021-2023 foi marcado pela chegada de mais uma instituição parceira, o Hospital Benemérita Beneficência Portuguesa de São Paulo. Esse hospital integra o projeto com o intuito de compor a plataforma colaborativa entre CONASEMS/COSEMS, Ministério da Saúde e



Hospital Alemão Oswaldo Cruz para construção da sustentabilidade da estratégia de fortalecimento da gestão municipal do SUS. Essas instituições atuam por meio de ações que garantam a consolidação da rede de apoio CONASEMS/COSEMS por meio da institucionalização do projeto Apoiadores para dentro dos COSEMSs (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2021).

Ainda que em alguns estados a Estratégia Apoiador já fosse uma realidade há alguns anos, como o caso de São Paulo, Paraná e Minas Gerais, o marco inicial do projeto no COSEMS/RS, assim como para todo território nacional, ocorreu de fato no ano de 2017. Em abril de 2017, após inúmeras tratativas a nível nacional junto ao CONASEMS, onze apoiadores regionais sob a orientação de uma coordenação começaram a atuação no COSEMS/RS vinculados como bolsistas do projeto. Como já mencionado, à época a instituição sequer tinha sede própria.

Após mais de 30 anos de sua fundação, em março de 2018, a instituição inaugurou sua primeira sede durante a gestão do então Presidente do COSEMS/RS Diego Espíndola, Secretário Municipal da Saúde de Piratini/RS. O COSEMS/RS foi muito impulsionado pela chegada dos “Apoiadores Regionais da Rede Colaborativa” e a partir da necessidade de organização, com o intuito de disponibilizar aos gestores representados pela instituição, um espaço próprio na capital do Estado, em Porto Alegre. A sede era localizada em três salas no quarto andar da Seção de Apoio Institucional e Articulação Federativa (SEINSF), estrutura do Ministério da Saúde vinculada às Superintendências Estaduais do Ministério da Saúde, cedida para o COSEMS/RS, encerrando um ciclo e iniciando outro para a instituição.

CONTEXTO ATUAL

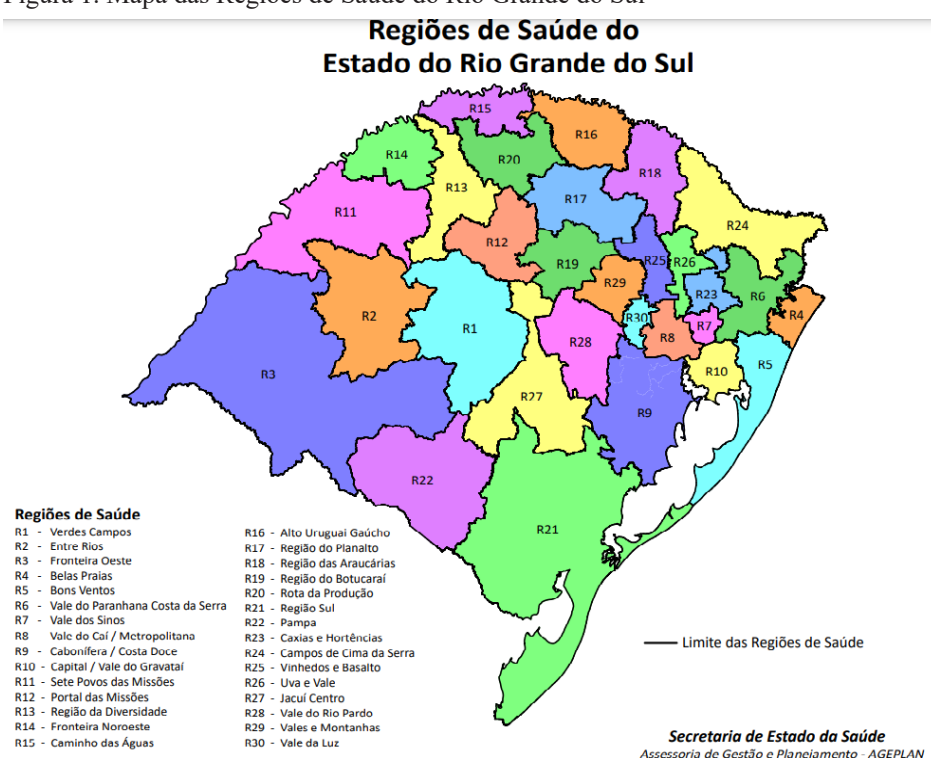
O Projeto da Rede Colaborativa “Estratégia Apoiador” conta em âmbito nacional com 26 coordenadores estaduais, 26 facilitadores e 233 apoiadores em 2023. Esses participantes auxiliam os gestores municipais na superação de desafios enfrentados na construção cotidiana do SUS em todo território nacional distribuído pelas 449 regiões de saúde do Brasil. A atividade vincula-se ao objetivo nº 7 do Plano Nacional de Saúde (BRASIL. Ministério da Saúde, 2023a) que busca “aperfeiçoar a gestão do SUS visando a garantia do acesso a bens e serviços de saúde equitativos e de qualidade” e à Política Nacional de Humanização (BRASIL. Ministério da Saúde, 2004).

Alinhado a esse propósito, o COSEMS/RS percebeu a necessidade de ampliar o número de apoiadores após quase seis anos da implantação da estratégia no Estado. Em novembro de 2022, incorporou ao quadro mais dois apoiadores e ampliou a equipe de doze para quatorze membros, uma vez que percebeu a fragilidade na Macrorregião Norte. Para o acréscimo, foram consideradas as distâncias e as especificidades regionais e o número elevado de gestores apoiados por um único apoiador regional (95 gestores), o que o colocava como apoiador com maior número de municípios apoiados no Brasil.



No Rio Grande do Sul (RS) são atualmente quatorze apoiadores regionais, vinculados por contratos de prestação de serviços diretos firmados entre COSEMS/RS e pessoa jurídica sob gerência de um coordenador e um facilitador de apoio no Estado. Estão distribuídos nas dimensões de representação do COSEMS/RS e contemplam as 7 macrorregiões (Centro-Oeste, Missioneira, Norte, Serra, Vales, Sul e Metropolitana), 30 regiões de saúde e 497 municípios/gestores municipais de saúde sendo apoiados por atores que contribuem na ampliação do conjunto de ferramentas disponíveis aos gestores no exercício de suas funções.

Figura 1. Mapa das Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul (2022).

Dos 497 municípios gaúchos, 30% respondem somente pela gestão da atenção primária à saúde. Além da gestão da atenção primária, 57,4% apresentam assunção de algum serviço de média complexidade (sendo grande parte ainda pela Secretaria Estadual de Saúde) e somente 12,6% têm gestão plena do sistema (atenção básica, média e alta complexidade). Ademais, 44% dos municípios gaúchos são de pequeno porte, com até 5 mil habitantes, 47% possuem de 5 a 50 mil habitantes e apenas 9% têm mais de 50 mil habitantes (AGUIAR *et al.*, 2023), o que requer estratégias de articulação e planos de trabalhos diferentes junto aos representantes regionais e aos respectivos apoiadores.

A atuação dos apoiadores busca assegurar a atualização permanente dos gestores, por meio do



repassa de informações de forma ágil e segura, assim como se preocupa em garantir que os gestores sejam fortalecidos e empoderados no processo de governança e articulação regional, sobretudo nas Comissões Intergestores Regionais (CIR) e Bipartite (CIB) (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2020).

O Apoio é um arranjo de gestão e de cuidado em saúde construído e trabalhado de diferentes modos, tanto no campo da formulação como nas experimentações desenvolvidas em diferentes espaços do SUS. Portanto, não há um modelo certo e outro errado, mas modos de organizá-lo que de certa forma possa apoiar o trabalho da equipe de gestão e/ou de saúde de uma determinada organização (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2021).

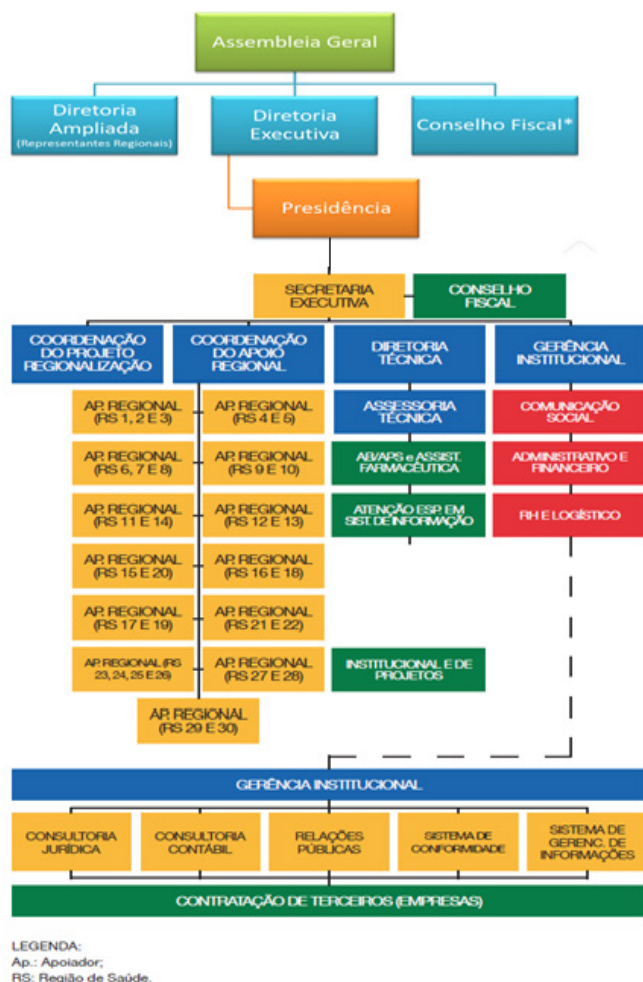
Ao se referir ao trabalho exercido pelo apoiador, Bertussi (2010, p.125) define que este “não se configura como uma prática puramente técnica, mas sim como uma prática relacional, reproduzindo-se a si num dado contexto o tempo todo e acionando tecnologias em vários campos, inclusive o das tecnologias leve-duras e duras.” Nessa perspectiva, se evidencia uma produção intensamente micropolítica em relação aos processos mediadores existentes entre o apoio e as equipes de saúde/gestores. Dessa forma, o apoio seria como um dispositivo que provoca estranhamentos, ruídos, tensões, conflitos, criação, invenção e eficácia no enfrentamento de problemas cotidianos (BERTUSSI, 2010).

O Apoio Regional de Gestão também sofre influências diretas do Apoio institucional e matricial principalmente no que se refere a trabalhar com a Educação Permanente em Saúde (EPS) como ferramenta estratégica fundamental para as transformações do trabalho na saúde pública. Aposta no desenvolvimento da cogestão e incentiva a participação dos sujeitos em coletivos organizados (EIDELWEIN; PAULON, 2017) voltados para a produção de bens ou serviços, bem como para a educação permanente e para a gestão compartilhada da instituição e de seus processos de trabalho (BERTUSSI, 2010; CASTRO; CAMPOS, 2014). Desse modo, a EPS foi instituída na Estratégia Apoiador no COSEMS/RS, no qual é pactuado um momento coletivo mensal e/ou bimensal junto a equipe de assessoria técnica, facilitadora e coordenação do Projeto no Rio Grande do Sul.

Paralelamente à capilarização da atuação do Apoiador no Rio Grande do Sul, percebe-se que o COSEMS/RS, após 6 anos do início da atuação dos Apoiadores, acompanhou a evolução do projeto e também se aprimorou. Hoje situa-se em uma sede e estruturou-se também administrativamente, conta atualmente com oito colaboradores distribuídos entre os setores da Gerência Institucional, Secretaria Executiva, Assessoria Técnica por eixo temático e Assessoria de Comunicação, sob a gestão do atual Presidente Guilherme Ribas, Secretário Municipal de Saúde de Santa Maria/RS, organizados conforme organograma na Figura 2.



Figura 2. Organização institucional do COSEMS/RS, 2023.



Fonte: COSEMS/RS (2022)

FOMENTO À CAPACIDADE GOVERNATIVA PELA ESTRATÉGIA APOIADOR

À gestão da saúde compete priorizar os problemas do seu território e mobilizar as tecnologias mais adequadas para seu enfrentamento, visto que fazer gestão é unir necessidades e demandas, sempre entendidas como problemas a serem enfrentados, com tecnologias, pensadas aqui de uma forma abrangente e mais livre, como formulação e implementação de políticas, mas também com a organização do trabalho, mobilizando recursos que precisam ser adequadamente combinados entre si, sejam profissionais ou de equipamentos (PAIM; TEIXEIRA, 2006; TANAKA; TAMAKI, 2012).

A capacidade governativa depende da capacidade de fazer levantamento das necessidades de saúde da população, planejamento, execução, avaliação e monitoramento. No entanto, mais do que isso, percebe-se que a capacidade governativa depende muito da capacidade do governo de se articular com outros atores e ter um olhar específico para o território onde a política pública vai ser executada. Assim, o projeto procura contribuir também para o fortalecimento e autonomia dos CO-



SEMS através do aprimoramento das instâncias de pactuação regionais e estaduais e da capilarização da atuação do Conselho pelo território.

Na perspectiva da formulação das políticas públicas de saúde, segundo CONASS (2015), às regiões de saúde têm se configurado como o território no qual é exercida a governança do sistema de saúde, nos vários fóruns de discussão, inclusive no âmbito da Comissão Intergestores Regional (CIR), em que se reúnem gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) para a tomada de decisão de forma regional. E na Comissão Intergestores Bipartite (CIB) os gestores municipais e o gestor estadual pactuam e deliberam questões importantes para a realidade sanitária da região, na perspectiva da prevenção de doenças, promoção, proteção e recuperação da saúde, otimizando a utilização de seus recursos físicos e financeiros e a força de trabalho para superação dos problemas de saúde daquele território, em exercício permanente de planejamento integrado (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2015).

Portanto, os apoiadores promovem estratégias de formação no âmbito da Educação Permanente em Saúde (EPS) resguardando o protagonismo dos gestores nos espaços de que participam, especialmente nos encontros de COSEMS regional nas regiões onde o espaço já é instituído. Cabe salientar que as reuniões de CIR são palco importante da atuação do apoiador. Foi ressaltado como um dos principais resultados do projeto no triênio 2015-2017 e consolidados no triênio 2018-2020 ante a maior participação dos gestores nos espaços de Secretaria Técnica (SETEC), CIR e CIB, além do fortalecimento do COSEMS regional e estadual. As informações têm chegado de forma mais rápida e efetiva aos gestores constituindo o início de um processo de qualificação dos instrumentos de gestão, entre outros (BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE, 2020).

Segundo PROADI (2022), é fundamental envolver diferentes atores, como gestores, técnicos ou membros da Rede Colaborativa, na composição de um grupo com diferentes representantes das esferas de gestão do SUS capaz de priorizar e organizar essas ações e projetos, de maneira que os recursos disponíveis sejam eles financeiros, temporais ou humanos, sejam aproveitados de maneira integrada e não sobreposta (BRASIL. Ministério da Saúde, 2023b).

Essas definições gerais das habilidades inerentes à capacidade governativa, apontam que o oferecimento de apoio para os gestores do SUS no âmbito regional para a qualificação da gestão municipal, com estímulo às boas práticas e a troca permanente de informações e conhecimentos, fortalece não só o gestor municipal, mas também os COSEMS. Favorece, assim, a capacidade de articulação dos municípios no âmbito regional e estadual, apontando para a consolidação de uma rede cada vez mais forte e coesa.

A implementação e a formulação bem-sucedida de políticas públicas dependem, de um lado, da capacidade da elite governamental de mobilizar apoios para as políticas de sua preferência por



meio do desenvolvimento de coalizões de sustentação e da construção de arenas de negociação, e, de outro, da capacidade instrumental e operacional do Estado (SANTOS; ROVER, 2019).

Nesse triênio, a intenção da Estratégia de Fortalecimento da Gestão Municipal do SUS é através da atuação dos Apoiadores nas regiões de saúde, qualificar o acesso às informações para tomada de decisão, com a utilização dos instrumentos de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação para contribuir com a consolidação de um modelo de atenção que tenha a atenção básica como ordenadora do cuidado e coordenadora da rede; auxiliar a efetivação da regionalização, e implementar novas políticas para a continuidade no enfrentamento à pandemia (BRASIL. Ministério da Saúde, 2023b).

Ademais, como estratégia para o fortalecimento da gestão municipal e o processo de regionalização da saúde, o CONASEMS desenvolveu o Painel de Apoio à Gestão. A iniciativa faz parte de um conjunto articulado de ações desenvolvidas pelo CONASEMS que visa um processo permanente de auxílio ao gestor municipal na tomada de decisão. O Painel é uma ferramenta de trabalho utilizada e amplamente divulgada pelos apoiadores regionais. Fornece um panorama para consulta sobre os dados inerentes à gestão municipal, nos mais diversos assuntos como: economia em saúde, indicadores, perfil municipal, relatórios operacionais e capacidade instalada. Importante subsídio na elaboração e execução do planejamento local e regional, a fim de fortalecer e embasar os debates nos processos de governança, organização e integração da Rede de Atenção à Saúde (CONASEMS, 2023a).

PERSPECTIVAS FUTURAS/CONSIDERAÇÕES FINAIS

O maior desafio na governança participativa e colaborativa do sistema de saúde brasileiro, para a construção coletiva do cuidado em saúde, é a separação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, considerando a saúde como um direito fundamental dos cidadãos e um dever do Estado (FLEURY *et al.*, 2010; PRADO *et al.*, 2020).

A Estratégia de Apoio Regional é uma alternativa para potencializar a capacidade governativa, mais precisamente a habilidade que a gestão municipal da saúde tem de se articular com os atores que são imprescindíveis para fazer a política se materializar no território. À medida em que os atores se modificam de acordo com as demandas locais, amplia-se a capacidade da resolução dos problemas comuns a todos. Nesse sentido, é possível interferir positivamente no acesso da população à saúde, assegurar equidade com qualidade por meio dessa forma de “fazer gestão”.

No terceiro triênio, o projeto Rede Colaborativa visa a consolidar a Estratégia Apoiadores COSEMS, implantada em 2017 nas 26 unidades federativas do país. A partir de 2021, a iniciativa vem sendo conduzida pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz e pela Benemérita Beneficência Portuguesa de São Paulo em uma plataforma colaborativa, em que os dois hospitais conduzem o projeto Rede Colaborativa demandado pelo CONASEMS e aprovado pelo Ministério da Saúde. Neste formato, cada hospital tem responsabilidades e entregas diferentes, que buscam apoiar o processo de institucionali-



zação do apoio na Rede CONASEMS/COSEMS (BRASIL. Ministério da Saúde, 2023a).

Com a proposta de democratizar a informação e torná-la pública, o CONASEMS lançou recentemente o Painel Rede CONASEMS/COSEMS que fornece, de forma dinâmica e personalizada, os dados de todos os apoiadores, coordenadores e facilitadores que atendem os 5.570 municípios do Brasil pela Rede Colaborativa CONASEMS/COSEMS. Em especial, a aba do Rio Grande do Sul contempla os dados dos 14 apoiadores, coordenação e facilitação do Apoio do COSEMS RS, propiciando aos gestores gaúchos um espaço de aprendizado, diálogo e reconhecimento, da equipe que os apoiam, das macrorregiões e regiões de saúde. Fortalece assim a atuação do COSEMS/RS ao facilitar a articulação e a sinergia das ações locais vinculadas ao SUS nos diferentes espaços de governança, e instâncias de pactuação regional (CONASEMS, 2023b).

Este processo envolve o aprimoramento do suporte para criar oportunidades de ressignificação da prática através da problematização, reflexão, planejamento, monitoramento e avaliação, em um ciclo vivo e pulsante que se adapta às necessidades dos territórios e dos gestores. Tem por base a Educação Permanente em Saúde como uma ferramenta transversal que sustenta as atividades de formação e desenvolvimento dos profissionais envolvidos na melhoria da gestão municipal do SUS através da Rede CONASEMS/COSEMS. Tem-se mostrado potente na ampliação das ferramentas disponíveis aos gestores no exercício de suas funções. Possibilita a troca de experiências entre os municípios, com a ampliação do acesso às informações para organização do sistema no âmbito local e regional. Colabora no fortalecimento do papel representativo e associativo do gestor municipal e, conseqüentemente, fortalece as instâncias de pactuação do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde, 2023b).

Assim, a partir dos aprendizados e desafios enfrentados durante os quase seis anos de implantação do Projeto Apoiadores regionais no Rio Grande do Sul, o COSEMS do RS caminha rumo à institucionalização, transforma o que antes era apenas um projeto com prazo máximo de três anos, em uma estratégia para o Estado. O Apoiador Regional é hoje uma realidade bem-sucedida e a principal tecnologia disponível para o fortalecimento da gestão municipal, torna-se uma das principais conquistas e êxito da instituição nos últimos anos, pois consolida o trabalho de apoiar a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) em cada município gaúcho.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. R. *et al.* Quais aspectos influenciam a priorização da Atenção Primária à Saúde pelos gestores municipais do Rio Grande do Sul - Brasil? *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 197-208, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232023281.00182022>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/JZScJ9LJChNgz3yC9zv4ryK/#>. Acesso em: 1 mar. 2023.

ARCARI, J. M. *et al.* Perfil do gestor e práticas de gestão municipal no Sistema Único de Saúde (SUS) de acordo com porte populacional nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. *Ciência*



& *Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 407-420, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.13092018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BRn78MRVdwkp-qwkZmNnVm5F/?lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BARBOSA, C. M. *Perfil do gestor em saúde no Estado do Tocantins: formação, conhecimentos e desafios*. 2016. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/21671/1/DISS%20CESAR%20MARTINS%20BARBOSA.%20MP%202016.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BERTUSSI, D. C. *O Apoio matricial rizomático e a produção de coletivos na gestão municipal em saúde*. 2010. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós Graduação em Clínica Médica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://objdig.ufrj.br/50/teses/d/CCS_D_DeboraCristinaBertussi.pdf. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *HumanizaSUS: Política Nacional de Humanização A Humanização como Eixo Norteador das Práticas de Atenção e Gestão em Todas as Instâncias do SUS*. 1. ed. Brasília, DF: Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização, 2004. Disponível em: https://bvs-ms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/humanizasus_2004.pdf. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. *A Gestão do SUS*. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2015. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/A-GESTAO-DO-SUS.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. *Experiências da rede colaborativa apoiando a gestão municipal do SUS Experiências da Rede Colaborativa apoiando a gestão municipal do SUS*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/experiencias_rede_colaborativa_conasems_web_2018.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde; HOSPITAL ALEMÃO OSWALDO CRUZ; CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE. *Guia da Estratégia Apoiador COSEMS-CONASEMS*. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2021/02/Guia_da_Estrategia_Apoiador_COSEMS-CONASEMS-1.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano Nacional de Saúde 2020-2023*. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023a. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_2020_2023.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Projeto formação rede colaborativa para fortalecimento da gestão municipal do SUS : triênio 2021-2023 : subsídios históricos, teóricos e conceituais para pactuação de diretrizes da institucionalização do apoio*. 1. Ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2023b.



CASTRO, C. P. de; CAMPOS, G. W. de S. Apoio Institucional Paideia como estratégia para educação permanente em saúde. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 29-50, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462014000100003>. Disponível em: Acesso em: 1 abr. 2023.

CONASEMS. *A história do CONASEMS: da fase heróica da década de 80 ao desejo de mudança do modelo de atenção e gestão dos anos 2000*. Brasília, DF: [s. n.], 2007.

CONASEMS. *Painel de Apoio à Gestão*. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://portal.conasems.org.br/paineis-de-apoio>. 2023. Acesso em: 8 abr. 2023.

CONASEMS. Rede CONASEMS. Brasília, DF, 2023b. Disponível em: https://portal.conasems.org.br/paineis-de-apoio/paineis/26_rede-conasems-cosems. Acesso em: 8 abr. 2023.

CONSELHO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL. COSEMS/RS. *Guia de Bordo do Apoio Institucional*. Porto Alegre, 2022.

EIDELWEIN, C.; PAULON, S. M. Tecnologia do apoio e democratização na gestão do Sistema Único de Saúde: reverberações da análise institucional no campo da saúde coletiva. *Psicologia em Revista*, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 518-540, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5752/P.1678-9563.2017v23n1p518-540>. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682017000100032&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 1 abr. 2023.

FLEURY, S. *et al.* Local governance in the decentralized health care system in Brazil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, Washington, v. 28, n. 6, p. 446-455, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201811902>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/7LRjjLQHpg7KN4jcDykc9B/?lang=en>. Acesso em 2 abr. 2023.

PAIM, J. *et al.* Saúde no Brasil. O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*, Minneapolis, v. 377, n. 9779, p. 11-31, 2011. DOI: 10.1016/S0140-6736(11)60054-8 Disponível em: https://actbr.org.br/uploads/arquivo/925_brazil1.pdf. Acesso em 2 abr. 2023.

PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. especial, p. 73-78, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102006000400011>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/T59CdBgD-QyGf3hqLpZCjyks/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 abr. 2023.

PRADO, N. M. de B. L. *et al.* Gestão e governança em saúde: um ensaio sobre conceitos aplicados aos estudos nacionais. *Revista Gestão & Saúde*, Brasília, DF, v. 11, n. 2, p. 211-227, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26512/gs.v11i2.29964>. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/29964/27349>. Acesso em: 3 abr. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul. *Regiões de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/10095622-mapa-rs-18-crs-atualizado-2022.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.



SANTOS, R. R. dos; ROVER, S. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 53, n. 4, p. 732–752, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfW-jKs9cRxh434YmKNQh/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2023.

SHIMIZU, H. E. *et al.* O protagonismo dos conselhos de secretários municipais no processo de governança regional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1131-1140, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.28232016>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/yHkxQTSSvCPBQJhQqterBxC/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2023.

TANAKA, O. Y.; TAMAKI, E. M. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 821-828, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000400002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/jPGmmcBncYzk36SvwwC3bzj/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2023.

YIN, R. K. *Case study research and applications: design and methods*. Sixth edition. Los Angeles: SAGE, 2018.

Editor responsável: Daniel Demétrio Faustino-Silva

Recebido em 16 de Abril de 2023.

Aceito em 22 de Junho de 2023.

Publicado em 20 de Julho de 2023.

Como referenciar este artigo (ABNT):

ÁVILA, Luciane F. G. E. de; ROSA, Roger dos Santos; AGUIAR, Violeta Rodrigues; ALBUQUERQUE, Maria A C.. Estratégia apoiador regional do Conselho de Secretarias de Saúde do Rio Grande Do Sul (COSEMS RS): Conhecer o passado para construir o futuro. *Cadernos de Ensino e Pesquisa em Saúde*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 97-110, 2023.

