

Fortalecimento da gestão de saúde das 27 unidades federativas brasileiras: o que pode resultar dessa intervenção?

Planejamento da avaliação de um projeto social do campo da gestão em saúde

Strengthening State Management of Public Health System in 27 federative units: What can result from this intervention?

Planning the evaluation of a social project in the field of health management

Ana Paula Nogueira Marques de Pinho

Mestre em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP); Doutoranda pela Universidade de Lisboa; Superintendente de Responsabilidade Social do Hospital Alemão Oswaldo Cruz

Wilma Madeira Silva

Dra. em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP); Membro do GT de Comunicação e Saúde da Abrasco; Professora e consultora técnica pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz

Resumo

A avaliação de projetos envolve planejar e realizar um conjunto de ações de avaliação que, com base em ações e efeitos previamente atribuídos. O presente artigo busca apresentar a metodologia de avaliação do Projeto 'Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS' que se propõe a fortalecer a gestão de saúde das unidades federativas do Brasil, por meio da qualificação do processo de planejamento das secretarias estaduais de saúde, projetos executados pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz no âmbito do Proadi-SUS.

A proposta avaliativa contempla duas etapas de estudo: estudo prévio de avaliabilidade e construção do modelo teórico-lógico, contemplando matriz de critérios de avaliação. Para além de avaliar efeitos, após a execução e o encerramento do projeto, a avaliação tem se tornado cada vez mais uma oportunidade de aprendizagem organizacional.

Palavras-chave:

Avaliação, projetos sociais, Proadi-SUS, estudo prévio de avaliabilidade, modelo teórico-lógico.

Abstract

The projects evaluation involves planning and producing a set of evaluate's actions based on proceeding and effects previously attributed. The present article will submit the evaluation methodology of the project "Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS" (Strengthening State Management of the Public Health System), which aims to strengthen the health management of all the federative units (states) of Brazil through the qualification of the planning process of the state health departments and projects executed by Hospital Alemão Oswaldo Cruz in partnership with PROADI-SUS.

The evaluation proposal contemplates two stages of study: previous study of evaluability and construction of the theoretical-logical model with reference of a matrix of evaluation. For more than evaluate the effects, after the execution and finishing of the project, the evaluation becomes more than an opportunity of organization's learning.

Key words:

Evaluation, social projects, Proadi-SUS, previous study of evaluability, theoretical-logical model.

Introdução

O tópico de Investigação do presente estudo será o Projeto ‘Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS’ que se propõe a fortalecer a gestão de saúde das unidades federativas do Brasil, por meio da qualificação do processo de planejamento das secretarias estaduais de saúde, projetos executados pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, denominado Proadi-SUS.

O Programa Proadi-SUS é regulamentado pela Lei Federal nº 12.101 de 27 de novembro de 2009, quando então se torna uma opção de utilização dos recursos oriundos de renúncias fiscais (contribuições sociais) para entidades que obtiveram o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS-Saúde), além da certificação de entidade de saúde de Reconhecida Excelência pelo Ministério da Saúde do Brasil (BRASIL, 2009).

As entidades portadoras desse tipo de certificação passam então a poder apresentar projetos com base nas áreas e temas prioritários definidos pelo Ministério da Saúde, sendo analisados pelas secretarias governamentais competentes, e entidades vinculadas e, posteriormente no caso de aprovação, pactuadas por um contrato (Termo de Ajuste) com vigência de três anos.

Como está previsto em Lei, os projetos executados no âmbito deste programa devem estar enquadrados em uma dessas quatro grandes áreas:

- 1- Capacitação de Recursos Humanos
- 2- Desenvolvimento de técnicas e operação de gestão em serviços de saúde
- 3- Estudos de avaliação e incorporação de tecnologia
- 4- Pesquisas de interesse público em saúde

O Proadi-SUS trata de um conjunto de esforços organizados em projetos, com diferentes áreas e focos de atuação, que envolvem o uso significativo de recursos. Com a realização do programa, as entidades de saúde reconhecidas pelo Ministério da Saúde aplicaram em projetos de interesse do SUS cerca de R\$ 4,6 bilhões entre os anos de 2009 e 2017 (Brasil, 2019).

No 3º. Triênio do Proadi-SUS, execução entre 2015 e 2017, o investimento foi da ordem de R\$ 1,75 bilhão, que se dividido linearmente entre os 3 anos representa um esforço aproximado de R\$ 0,58 bilhão/ ano. Este valor é maior do que a previsão de orçamento realizada

pelo Ministério da Saúde brasileiro para investimento em 2019, que será de R\$ 0,48 bilhão conforme pode ser verificado na Lei Orçamentária de 2019. (BRASIL, 2019). Para a execução dos projetos aprovados para o 4º. Triênio do Proadi-SUS, execução prevista entre 2018 e 2020, o investimento deverá ser da ordem de R\$ 1,8 bilhão (BRASIL, 2017).

Dada a grande soma de recursos envolvida nesses projetos, assim como a abrangência e relevância dos mesmos, torna-se fundamental explorar suas principais variáveis e compreender como o Proadi-SUS tem contribuído para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde do Brasil, no sentido de percebê-lo como programa potencial para diminuir as principais iniquidades na implementação de grandes políticas públicas, no território. Em 2019 o Proadi-SUS completou 10 anos de existência. Contudo, as iniciativas para compreender as principais contribuições desse programa público, ainda são muito incipientes, ou quase inexistentes (BRASIL, 2011).

Recente relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) – órgão brasileiro responsável por auxiliar o Congresso Nacional na realização do controle externo no uso de recursos públicos – apresenta resultados de auditoria operacional realizada no Proadi-SUS, com foco na verificação da compatibilidade entre os dispêndios realizados pelas entidades participantes do projeto e o valor da isenção das contribuições sociais por elas usufruídas. (TCU, 2017).

Parte da conclusão do relatório do TCU apresenta as preocupações existentes sobre como se encontram os esforços de avaliação de resultados de tais projetos:

“Entende-se que a avaliação nesses casos deve ir além da própria pesquisa, pois o impacto do projeto não deve se restringir apenas a seus resultados finais, mas principalmente à aplicação desses resultados em sua área fim.” (...) e conclui:

“Como primeiro achado, verificou-se que o Ministério da Saúde e as entidades vinculadas não avaliam os reais benefícios alcançados pelos Projetos de Apoio no triênio 2012-2014, vez que não se analisou o alcance dos objetivos definidos inicialmente. Houve apenas análise processual, em que se mediu o percentual das atividades e dispêndios executados em comparação aos previstos quando da apresentação do projeto. Ou seja, não foi realizada avaliação do real alcance dos projetos desenvolvidos e dos benefícios sociais obtidos. Observo, em acréscimo, que ainda não existe avaliação dos resultados dos projetos em questão, relativos ao triênio 2015-2017”.

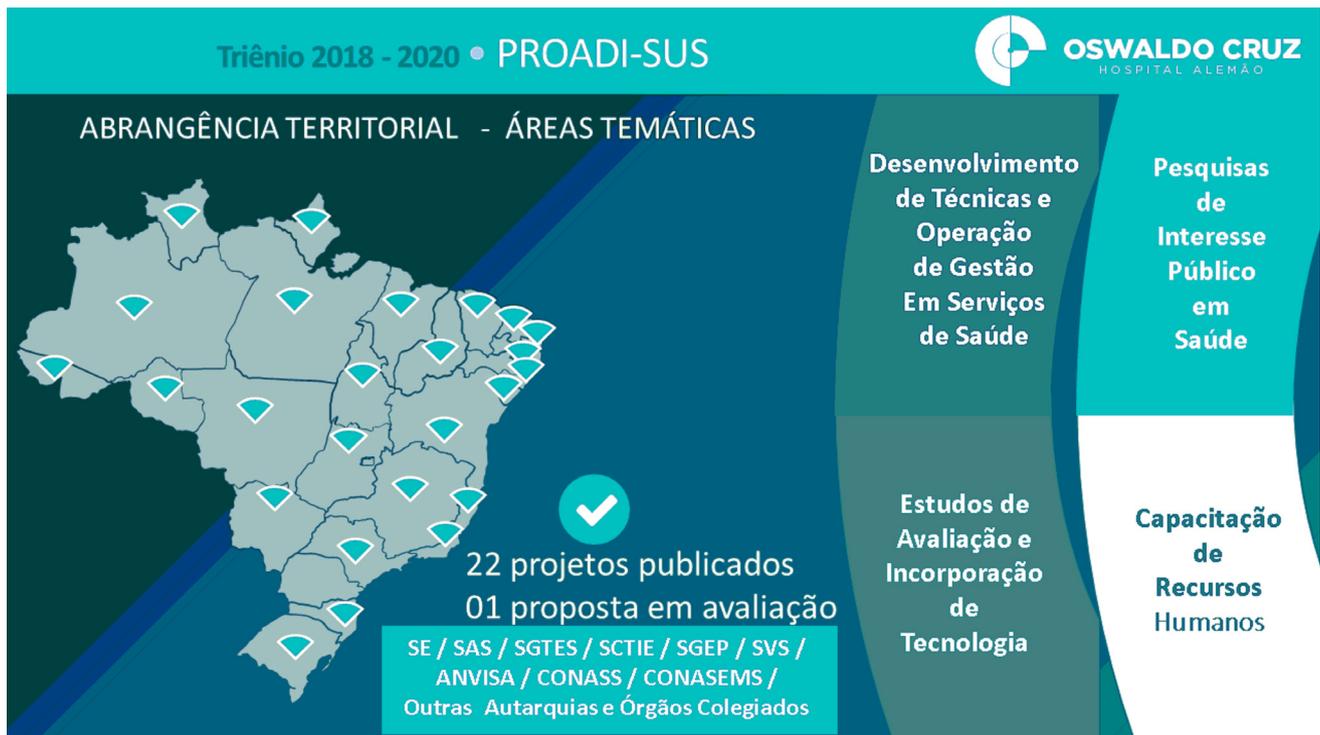


Figura 1 - Mapa do Brasil contemplando a distribuição de projetos vinculados ao Proadi-SUS, sob a execução do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, para o 4º Triênio, 2018 a 2020

No âmbito do Hospital Alemão Oswaldo Cruz, está previsto para serem executados no 4º. Triênio (2017 a 2020) cerca de 21 projetos, distribuídos nas quatro áreas de atuação do Programa e envolvendo diferentes áreas técnicas do Ministério da Saúde, além do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Estes projetos têm abrangência nacional, ou estarão presentes em mais que uma região do Brasil.

O presente artigo busca apresentar a metodologia de avaliação do Projeto 'Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS' que se propõe a fortalecer a gestão de saúde das unidades federativas do Brasil, por meio da qualificação do processo de planejamento de secretarias estaduais de saúde, projetos executados pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz no âmbito do Proadi-SUS, no 4º Triênio, 2018-2020.

É um projeto realizado em parceria com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), identificado como um projeto estruturante para a consolidação do Sistema Único de Saúde, pois aborda a construção do Planejamento Estratégico das 27 secretarias estaduais de saúde do Brasil, órgãos do executivo

das unidades federativas brasileiras, além de alinhar tal planejamento outros instrumentos de gestão, tais como os plano estadual de saúde e o próprio orçamento da saúde nessas unidades federativas.

A avaliação de projetos é um importante desafio, envolve planejar e realizar um conjunto de ações de avaliação que, com base em ações e efeitos previamente atribuídos, farão parte do conjunto de ações a serem executadas, apontadas no plano do projeto e que, no geral, ocorrem concomitantes, no decorrer dessa execução. Significa que para além de avaliar efeitos, após a execução e o encerramento do projeto, a avaliação tem se tornado cada vez mais, uma oportunidade de aprendizagem organizacional.

Mas se a avaliação de projetos se constitui em um importante desafio por si, quando se trata de avaliar projetos que buscam apoiar sistemas e políticas públicas, como é o caso dos projetos do Proadi-SUS, tal desafio se amplia, seja por se constituem em projetos que envolvem resultados sociais, seja porque resultantes do uso de verbas de isenção fiscal, portanto verbas públicas, tornam-se projetos públicos. A avaliação, nesses casos, pode ter também o compromisso de prestar conta à sociedade quanto aos erros e acertos praticados, para além de apresentar aos cidadãos os resultados dos investimentos públicos.

Contexto do projeto

É público e notório que os recursos da saúde no Brasil são escassos, mantendo o setor submetido a um subfinanciamento crônico. Tal facto interfere diretamente no cumprimento das diretrizes constitucionais de integralidade e universalidade. Apesar da legislação construída ao longo dos anos, os recursos financeiros para o SUS têm sido insuficientes para dar suporte a um sistema público universal de qualidade (CONASS, 2015).

De acordo com a Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990, é competência da União, dentre outras, prestar cooperação técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional (Brasil, 1990).

É evidente que os recursos escassos de gestão também estão presentes: políticos, organizativos, cognitivos e de tempo, portanto não é possível navegar nesta realidade com improvisação, que leva ao cálculo assistemático e ao cálculo imediatista. A utilização do Planejamento Estratégico foi identificada como ferramenta indispensável da gestão estadual da saúde por tratar-se de realidade identificada como complexa (MATUS, 1993).

O Projeto 'Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS' apresenta objetivo principal de fortalecer a gestão de saúde das unidades federativas do Brasil, por meio da qualificação do processo de planejamento das secretarias estaduais de saúde (SES), tendo como produto o Plano Estratégico de cada SES, que subsidiará a elaboração dos instrumentos de planejamento dos entes.

O Projeto foi embasado nas principais diretrizes nor-

mativas do SUS que regulamentam o funcionamento e a organização do sistema de saúde brasileiro. Este referencial normativo também considerou notas técnicas e manuais publicados pelo Ministério da Saúde e Conass. Foram tomadas como base também as orientações e notas técnicas publicadas sobre o tema, dentre as quais destacamos o Manual de Planejamento no SUS (BRASIL, 2016).

Consideram a importância das secretarias estaduais de saúde na coordenação do processo de regionalização estabelecido na Resolução CIT nº37, de 22 de março de 2018 (Brasil, 2018), que propõe o planejamento regional integrado e ascendente a partir do desenho macrorregional, considerando as mudanças no financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços públicos de saúde do SUS, estabelecidos na Portaria GM nº 6 de 28 setembro de 2017.

Em busca de maior eficiência para o SUS, o Projeto 'Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS' visa ofertar ferramentas para apoiar o processo de planejamento das secretarias estaduais de saúde (SES) brasileiras, qualificando a gestão nas unidades federativas do país. Em médio prazo, o projeto visa que gestores e técnicos das SES estejam mais preparados para processos de planejamento, de forma que sejam capazes de produzir instrumentos de gestão que sejam legítimos, que possam ser aplicados na prática e que se relacionem entre si, por meio do alinhamento e de compatibilização entre os instrumentos de planejamento de saúde e governamental, gerando, em longo prazo, por meio do planeja-

Quadro 1 - Referenciais normativos de planejamento do SUS.

Referencial Normativo Planejamento no SUS	
Legislação	Disposições sobre o planejamento no SUS
Portaria de Consolidação nº3, Anexo I, de 28 de setembro de 2017	Estabelece os fundamentos conceituais e operativos essenciais ao processo de organização das redes de atenção à saúde e as diretrizes para sua implementação, visando a regionalização das ações e serviços de saúde no SUS e consequente garantia da integralidade do cuidado.
Portaria de Consolidação nº1, art. 94 a 101, de 28 de setembro de 2017	Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do SUS, define o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e o Relatório de Gestão como os instrumentos fundamentais para o planejamento no âmbito do SUS. Estabelece ainda que o Plano de Saúde deverá observar os prazos do PPA de cada ente da Federação. Dispõe que o processo de planejamento regional integrado será coordenado pela gestão estadual, envolverá os três entes federados e será elaborado no âmbito das regiões de saúde
Resolução CIT nº8, de 24 de novembro de 2016	Dispõe sobre o processo de pactuação Inter federativa de indicadores para o período 2017-2021, relacionados a prioridades nacionais em saúde.
Resolução CIT nº23, de 17 de agosto de 2017	Estabelece diretrizes para os processos de Regionalização, Planejamento Regional Integrado, elaborado de forma ascendente, e Governança das Redes de Atenção à Saúde no âmbito do SUS
Resolução CIT nº37, de 22 de março de 2018	Dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde

Quadro 2 - Objetivos, Entregas e Principais indicadores do Projeto Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS.

Projeto Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS		
Síntese estratégica de acompanhamento e avaliação		
Objetivos	Entrega	Indicador
Geral: Fortalecer a gestão estratégica Estadual do SUS	Documento contendo as diretrizes metodológicas para elaboração do Plano Estratégico das Secretarias Estaduais de Saúde	Porcentagem das diretrizes validadas pelo comitê de especialistas eleito pelo projeto
		Porcentagem de adesão das Secretarias Estaduais de Saúde ao projeto
E1- Promover o planejamento estratégico nas Secretarias Estaduais de Saúde aderentes ao projeto	1 Mapa e 1 plano estratégico elaborados e validados por SES que aderir ao Projeto	Porcentagem de planos validados pelas respectivas SES
E2- Apoiar a elaboração, de forma integrada, dos instrumentos de planejamento em saúde com os de governo: Plano Estadual de Saúde (PES), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG)	1 Relatório de análise comparativa de integração do Plano estratégico e demais instrumentos de planejamento (PES, PPA, LDO, LOA, PAS, RAG)	Porcentagem de planos integrados aos instrumentos de gestão (PES, PPA, LDO, LOA, PAS, RAG)
E3- Desenvolver a tábua de indicadores para monitoramento do plano estratégico	1 Tábua de indicadores elaborada e validada, por SES que aderir ao Projeto	Porcentagem de indicadores validados pela SES

mento, organizar e gerar reflexos positivos na prestação de serviços de saúde à sociedade.

Foram identificados como partes interessadas neste projeto os conselhos de saúde dos estados envolvidos no projeto, o Conass e o Ministério da Saúde.

Metodologia

A intervenção proposta por um projeto não necessariamente garante a obtenção do resultado justamente porque intervêm em uma realidade, que vai se alterando no decorrer do planejamento e da própria execução da intervenção.

Os modelos avaliativos podem ser desenhados para responder a uma variedade de questões relacionadas a execução da intervenção, contexto da execução, a relação entre intervenção e o problema enfrentado, mudanças decorrentes das ações de intervenção, mas também, e por vezes se constitui como o mais importante: sobre a possibilidade de melhoria da intervenção.

Frente à complexidade do objeto entende-se como necessário usarmos de triangulação e complementaridade de abordagens e de técnicas quantitativas e qualitativas. Para Jannuzzi (2011) a possibilidade de triangulação objetiva cercar um objeto de estudo complexo em que geralmente se constituem os projetos sociais de intervenção governamental.

Existe uma premissa de base: a avaliação de projeto social realizado com verba pública com foco na aferição de resultados. A construção de um modelo teórico-lógico que possibilite que sejam trabalhadas e explicitadas questões como: pluralidade de métodos, contextualização política, social e organizacional, atribuição de resultados esperados, além da própria complexidade do objeto de avaliação.

Um modelo lógico é um esquema gráfico que representa o projeto e o funcionamento da intervenção proposta, seus principais componentes, resultados e mudanças da realidade esperados, além das relações causais atribuídas ao processo de intervenção.

A construção de modelos teóricos (modelagem) é uma etapa importante do processo proposto. Uma modelagem permite que a avaliação de políticas, programas e projetos identifique situações e explicações quanto ao sucesso ou insucesso de dada intervenção em determinados contextos.

Quando da elaboração do modelo lógico gráfico, por se tratar de um projeto complexo, com a existência de diversas outras variáveis que podem interferir direta e indiretamente na relação de causa-efeito entre ações de intervenção e resultados esperados – variáveis sociais, culturais, epidemiológicas, de contextos político, econômico, entre outros – a modelagem aqui proposta deverá apresentar um detalhamento resultante da elaboração de um modelo teórico ou teórico-lógico (SAMICO *et al*, 2010).



Figura 2 - Cronograma de oficinas da intervenção, proposto para o Projeto Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS, em execução pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, para o 4º Triênio do Proadi-SUS, 2018 a 2020

Para avaliar um projeto é fundamental compreender em quais premissas teóricas ele se baseia, quais os conceitos e referenciais teóricos e, quais os referenciais e processos metodológicos desencadeiam sua execução e, portanto, dão direcionalidade ao processo de intervenção deste projeto (HARTZ *et al*, 2005; SAMICO *et al*, 2010). A relação entre os componentes do projeto e efeitos esperados constitui-se na segunda parte desta proposta de avaliação.

As atividades previstas para o processo avaliativo são: análise de documentos do projeto [guia de diretrizes, relatórios de gestão, produtos, oficinas e manuais]; revisão da literatura científica [referenciais teóricos e metodológicos]; entrevista exploratória com informantes-chave; sistematização da teoria e do funcionamento do projeto; análise de dados da execução física e orçamentária [previsões e execuções do projeto]; e análise de resultados, conforme dados disponíveis.

A presente proposta avaliativa contempla duas etapas de estudo de avaliação com foco em um mesmo objeto, se complementam mantendo o rigor metodológico do processo avaliativo: estudo prévio de avaliabilidade; e construção do modelo teórico-lógico, contemplando matriz de critérios de avaliação.

Etapa 1:

Trata-se de etapa que consiste em estudo de avaliabilidade, para que se possa verificar em que medida esta

intervenção pode ser avaliada. No decorrer dessa etapa se buscará estabelecer e registrar concordâncias entre os interesses da avaliação e os interessados no Projeto e pelo estudo de avaliação, aumentando as possibilidades de realização da avaliação, mas também do uso dos resultados.

Parte dessa Etapa 1 é a identificação da forma como, no Projeto, se dá a intervenção. Os principais aspectos da intervenção – estrutura, cronograma, instrumentos e ferramentas – são apresentados a seguir:

Equipe de consultores do Projeto ‘Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS’ coordenará um ciclo de oficinas de planejamento nas secretarias de saúde dos estados. Após a entrega dos planos, o foco do projeto passa a ser a integração dos instrumentos de planejamento em saúde com os de governo, e na construção de ferramentas que permitam o monitoramento e a avaliação dos instrumentos elaborados e dos resultados do projeto.

A seguir é apresentado o cronograma da intervenção proposta pelo projeto, para os anos 2019 e 2020, contemplando oficinas de planejamento e de monitoramento.

Como eixo principal para a construção dos planos foram utilizadas ferramentas do Planejamento Estratégico Situacional (PES), com uso também de ferramentas como Análise de Matriz SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities e Threats*) e Mapa Estratégico de Balance Scorecard (BSC).

O PES foi adotado como referencial estruturante do processo da intervenção. É um método bastante conhecido no campo da saúde no país, utilizado para planejar cenários e planos para enfrentar problemas, reconhecer e aproveitar oportunidades existentes numa dada realidade (CALEMAN, 2016).

“Não devemos confundir o planejamento com a previsão, que é um recurso de cálculo utilizado no planejamento, mas não o único. O planejamento situacional é semelhante a uma guerra de trincheiras contra a incerteza futura gerada pelos sistemas complexos” (MATUS, 1993).

Para Matus (1993), no PES existem 4 momentos que se alternam em um processo contínuo: Explicativo, que se refere à questão ‘tende a ser’; Normativo, ou ‘deve ser’; Estratégico, que refere-se ao que ‘pode ser’; e Tático-operacional, determinado pela execução do plano de ações.

O conceito de estratégia é compreendido como o uso de uma mudança situacional visando alcançar a situação objetivo. É uma forma de se desenhar cenários futuros e se antecipar aos possíveis obstáculos que podem surgir quando se pretende passar da situação inicial [Si], previamente identificada, para uma definida, situação objetivo [So], conforme apresentado por Caleman [et al] (2016).

O momento Normativo diz respeito ao conteúdo positivo do plano. É importante que o ator que planeja estabeleça a direcionalidade, analise cenários prováveis em que se desenvolverá o plano e as condições ou circunstâncias controladas ou não controladas, analise a articulação entre o projeto que pretende executar, dificuldades e facilidades, governabilidade de executá-lo e sua capacidade, domínio das técnicas e métodos para fazê-lo.

O momento Estratégico refere-se à viabilidade do plano e compreende 3 dimensões básicas de análise (política, econômica e organizativa), utilizada como análise e determinação de estratégias estabelecidas para vencer a resistência de atores sociais, ganhar colaboração e alcançar o objetivo futuro estabelecido. Já o momento Tático-operacional refere-se à intervenção propriamente dita, com a condução do plano de ação e, conseqüentemente, seu monitoramento e correções a serem efetivadas ao longo do tempo nas estratégias e ações propostas.

Para Matus (1993), o processo de produção social que determina uma dada realidade se assemelha a um jogo

onde acontece reprodução, criação, conflitos e transformação. Isto acontece em função da ação de atores sociais com objetivos diferentes e muitas vezes conflitantes. Toda explicação é uma leitura da realidade feita por um ator. Contando com possíveis diferentes interpretações sobre uma mesma realidade, devemos reconhecer as diferenças que, fundamentalmente, têm relação com a posição que assumimos num determinado jogo social (MATUS, 1993). Então, o conceito de situação está intimamente relacionado com a perspectiva daquele que explica a realidade. Portanto, a análise situacional do PES é uma leitura de dados e informações que expressam uma determinada interpretação da realidade, construída em função de valores, interesses e inserção social daquele que a explica. Faz parte do momento Explicativo do planejamento estratégico, ou seja, explicando como nasce e se desenvolve o problema.

As análises situacionais existentes nos planos estaduais de saúde, ou desenvolvidas no decorrer das oficinas (conforme necessidade de cada unidade federativa), foram utilizadas para a seleção de macroproblemas do plano estratégico, que amplia esta explicação da realidade.

A análise SWOT, ou Matriz SWOT, foi desenvolvida com o objetivo de aprimorar o planejamento estratégico das organizações. Originada por volta dos anos 60, a matriz foi criada por dois professores da Harvard Business School, Kenneth Andrews e Roland Christensen (HINDLE, 1994). É uma ferramenta em formato de matriz, ou quadro, que facilita a visualização e o entendimento das informações coletadas. Depois de se fazer o levantamento de dados e informações relacionados aos ambientes interno e externo da organização, deve-se cruzar as informações para que seja possível encontrar alternativas para as ações desejadas.

Combinando fatores dos ambientes internos e externos da organização, é possível identificar situações favoráveis e desfavoráveis, forças podem servir como impulso para aproveitar as oportunidades já existentes, e também saber como agir em relação às fraquezas para não sofrer conseqüências das ameaças encontradas.

“A importância da identificação das fortalezas e das fraquezas é particularmente importante para os aspectos mais diretamente relacionados com os fatores críticos de sucesso da organização em causa” (GONÇALVES, 2002).

A organização deve fazer a análise periodicamente para que as áreas estejam em constante atualização e melhoria.

É uma ferramenta utilizada para a análise do ambiente ou de cenários das instituições, utilizada para apoio à tomada de decisão e tem sido bastante difundida no ambiente da inteligência de gestão. A utilização da análise de Matriz SWOT potencializa a identificação de nós críticos no ambiente interno das instituições, contribuindo para a análise situacional e na definição do mapa estratégico.

Por fim, optou-se pelo uso do Balanced Scorecard (BSC) para a construção de mapas estratégicos. O BSC foi desenvolvido na década de 90 pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e Dave Norton. Como conceito, tem sido adotado por todos os tipos de organização em todo mundo, em países desenvolvidos e em desenvolvimento. O BSC oferece a possibilidade de uma organização passar a agir de acordo com uma estratégia, definida por meio de objetivos e medidas que provém de perspectivas de atuação. É uma ferramenta organizacional que traduz a missão e as estratégias da organização e que propicia a formação de uma estrutura de atuação estratégica que interliga as atividades de curto e longo prazo de uma organização – visão, missão e estratégia da empresa – por meio do estabelecimento de metas mensuráveis, medidas de desempenho. (KAPLAN; NORTON, 1997).

“A formulação da estratégia é uma arte. A descrição da estratégia, contudo, não deve ser uma arte. Se pudermos descrever a estratégia de um modo mais disciplinado, aumentaremos a probabilidade de obter uma implementação bem-sucedida. Possuindo um Balanced Scorecard que conte a história da estratégia, passaremos a ter uma base confiável.”(KAPLAN; NORTON, 2001).

A utilização de indicadores de desempenho é uma das principais características do BSC, podendo ser considerado um sistema claro de medição, contribuindo com a gestão do plano definido no planejamento estratégico situacional. Um dos resultantes do uso do BSC, o mapa estratégico da organização, é uma representação visual das estratégias, de acordo com as perspectivas de atuação adotadas e que interagem, apresentando as relações de causa e efeito que conectam os resultados almejados às perspectivas financeira e de processos internos críticos, relacionados a gestão e operação. Essa estrutura denominada de ‘mapa estratégico do BSC’ permite uma fácil, rápida e clara comunicação, para parceiros, clientes e funcionários, sobre os vetores do sucesso atuais e futuros.

Por se tratar de projeto de intervenção que envolve diferentes partes interessadas, com diferentes interesses e

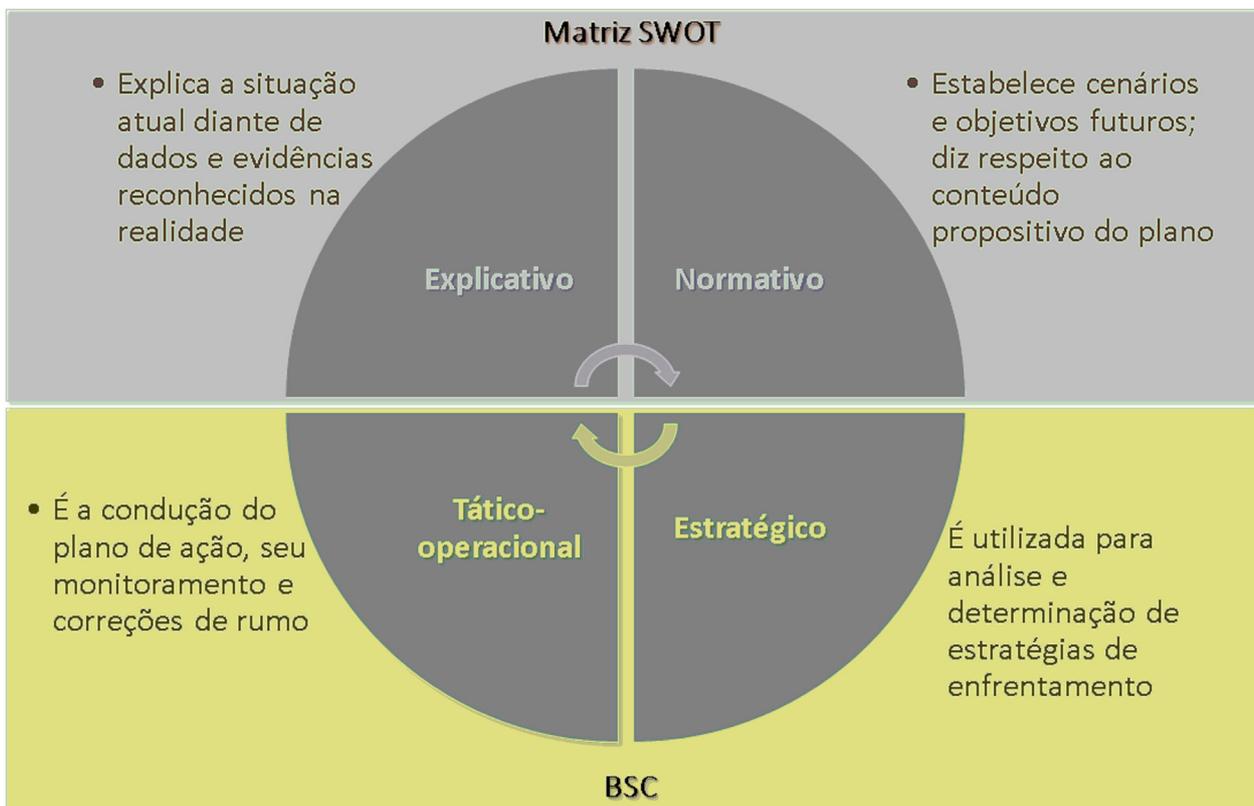


Figura 3 - Esquema gráfico do processo metodológico de intervenção proposto para o Projeto Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS, em execução pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, para o 4º Triênio do Proadi-SUS, 2018 a 2020.

possibilidades de foco em diferentes objetos de avaliação, todos envolvendo complexidades tanto dos objetos como dos contextos da intervenção, esta etapa se constitui em importante etapa que pré-avalia, mas também torna possível a realização do processo de avaliação.

Etapa 2:

Refere-se a construção do modelo teórico-lógico da Intervenção, constituindo-se na representação do objeto de investigação, seus componentes, movimentos e relações, indicando contextos internos e externos da intervenção, além dos resultados e mudanças esperados. Com base na literatura, referenciais teóricos, justificativas, contextos e objetivos do Projeto, foram levantados conceitos, explicações e componentes do modelo, constituindo-se em uma representação conceitual esquemática da proposta de intervenção em uma dada realidade. O referencial teórico em relação à gestão, adotado como referência para o desenvolvimento do modelo, dos conceitos de gestão e de capacidade de gestão, foi mantido o mesmo do escopo do Projeto: Matus (1993), Andrews e Christensen (apud HINDLE, 1994) e Kaplan e Norton (2001).

Modelo lógico preliminar

Para o desenvolvimento do modelo lógico provisório, aqui apresentado, foi realizada uma coleta de informação com atores envolvidos com o Projeto: líderes do projeto e ou-

tros consultores envolvidos diretamente nos processos de execução, acompanhamento e avaliação do projeto.

Conclusão e considerações finais

No decorrer deste texto buscou-se explorar aspectos relacionados a relevância, referenciais teóricos e metodológicos e pontos de vista e argumentos que indicassem o alcance possível da avaliação.

As unidades federativas que se interessaram pelo projeto manifestaram adesão ao mesmo. Apesar da participação facultativa, 100% das unidades federativas aderiram ao projeto. Este resultado inicial do projeto, por si, estabelece um contexto de avaliação bastante favorável, uma vez que o projeto está com intervenções ocorrendo em todas as unidades federativas do Brasil.

Como resultado também inicial do projeto, relacionado ao modelo teórico-metodológico da intervenção, proposta para a construção do processo de planejamento das secretarias estaduais de saúde, é possível identificar que os autores do estabelecem uma perspectiva de complementaridade entre PES, BSC e SWOT.

Uma das características importantes do processo de avaliação é a necessidade de que as variáveis e os indicadores sejam factíveis de serem construídos e que aquilo que expressam sejam valores compartilhados por todos os en-



Figura 4 - Modelo Teórico-Lógico provisório do Projeto Fortalecendo a Gestão Estadual do SUS, em execução pelo Hospital Alemão Oswaldo Cruz, para o 4º Triênio do Proadi-SUS, 2018 a 2020.

volidos. Nesta perspectiva, a formulação desta proposta metodológica exigiu, antecipadamente, revisões e debates teóricos e metodológicos, e avaliação da ação com os consultores técnicos participantes, visando a construção de marcos conceituais e de instrumentos para a avaliação.

Após finalizada a análise da Intervenção acredita-se que será possível entender melhor efeitos produzidos – de melhoria de eficácia, de eficiência, de efetividade – atribuído ao uso adequado de processos e instrumentos de planejamento (uso de PES complementado por BSC e SWOT), feito de forma participativa e metodologicamente alinhados com os instrumentos formais e legais de gestão, realizado em todas as unidades federativas do Brasil.

Entendemos que um aspecto do processo avaliativo a ser

destacado é que a dificuldade de se realizar uma mensuração, ou de se atribuir clara e objetivamente o alcance final de um projeto, somente por si não significa que este é pouco relevante ou menos efetivo. Demonstra, e por vezes reforça, que é parte do processo avaliativo reconhecer e explicitar com quais possibilidades e limites estamos lidando quando atuamos com projetos sociais. Reconhecemos que não nos cabe a alternativa da ‘não realização da avaliação de projetos sociais’, sendo estes parte das engrenagens dos sistemas públicos, capazes, ou não, de alavancar importantes melhorias em políticas públicas.

E é este um dos aspectos a serem trabalhados, com os quais o contexto avaliativo deve se debruçar.

Bibliografia

- Akerman M, Furtado JP (orgs). Práticas de avaliação em saúde no Brasil: diálogos. Porto Alegre: Rede Unida; 2015.
- Brasil. Governo Federal. Constituição Federal. Brasília: 1988. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acessado em 8 de julho de 2019.
- Brasil. Governo Federal. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm]. Acessado em 10 de junho de 2019.
- Brasil. Governo Federal. Lei Nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. [Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12101.htm]. Acessado em 14 de maio de 2019.
- Brasil. Governo Federal. Ministério da Saúde. Texto de difusão técnico-científica. Informe Técnico Institucional. Programa de Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde/ Institutional Development Program of the Brazilian National Health System. Rev. Saúde Pública 2011;45(4):808-11.
- Brasil. Governo Federal. Ministério da Saúde. Portaria Nº 628, de 7 de agosto de 2014. Define os temas e objetivos prioritários para apresentação dos projetos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde - PROADI-SUS, para o triênio 2015-2017. [Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/se/2014/prt0628_07_08_2014.html]. Acessado em 14 de julho de 2019.
- Brasil. Governo Federal. Manual de planejamento no SUS / Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. [Disponível em http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/articulacao_interfederativa_v4_manual_planejamento_atual.pdf]. Acessado em 10 de julho de 2019.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (TCU). Processo TC 016.264/2017-7. [Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SA-GAS-SESSAO-ENCERRADA &seOcultarPagina=S&item0=612877>]. Acessado em 14 de junho de 2019.
- BRASIL, 2019. Despesa do Orçamento de Investimento, da Lei Orçamentária Anual para 2019, Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Anexo IV. Publicada no Diário Oficial da União, de 16 de janeiro de 2019
- Brasil. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução n. 37, de 22 de março de 2018. Dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde. [Disponível em <https://www.conass.org.br/resolucoes-cit/>]. Acessado em 10 de fevereiro de 2019.
- Brasil. Governo Federal. Lei Nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. [Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/Lei/Lei13808-2019.pdf>]. Acessado em 13 de março de 2019.
- Brasil. Hospitais participantes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (PROADI-SUS), do Ministério da Saúde. (Lei nº 12.101). [Disponível em <http://hospitais.proadi-sus.org.br/>]. Acessado em 14 de julho de 2019.
- Caleman G [et al.]. Projeto Aplicativo: termos de referência. 1. ed. São Paulo: Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa; Ministério da Saúde, 2016.
- Contandriopoulos AF, Champagne F, Denis, JL, Pineault R. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: Hartz, ZMA (Org.). Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997.
- Conass. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. O Financiamento na Saúde. Coleção Para Entender a Gestão do SUS. Volume 2. 1ª Ed, 2015. A Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011 pode ser acessada, na íntegra, na biblioteca eletrônica do CONASS.
- Gonçalves CA, Moreira JC, Oliveira DF, Ferreira RF, Coleta KPG. Análise de um alinhamento estratégico a partir da combinação das FOFAs com os FCS. Revista de Administração FACES. Vol. 1, No. 2 - julho/dezembro 2002. [Disponível em <http://www.fumec.br/revistas/facesp/article/view/14>]. Acessado em 21 de maio de 2019.
- Hartz ZMA (org). Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas [online]. Rio de Janeiro: Ed Fiocruz, 1997.
- Hartz ZMA. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico metodológicas e políticas institucionais. Ciênc. saúde coletiva [online]. 1999, vol.4, n.2, pp.341-353.
- Hartz ZMA, Viera-da-Silva LM (org). Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação dos programas e sistemas de saúde. Salvador: EDUFBA / Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.
- Hindle T, Lawrence M. Field Guide to Strategy: A Glossary of Essential Tools and Concepts of Today Managers. Harvard Business School Press, 1994.
- Jannuzzi PM. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. Revista IPEA PPP – Planejamento e Políticas Públicas. No. 36, 2011.
- Kaplan RS, Norton DP. A estratégia em ação: balanced scorecard. 10 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- Kaplan RS, Norton DP. The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Boston. Harvard Business School Press, 2001. 397 p.
- Jornal Folha de São Paulo. 5º FÓRUM A SAÚDE DO BRASIL SUS, 30 SAÚDE. Concentrada em grandes cidades, oferta de leitos hospitalares diminui na maior parte do país unidades de menor porte sofrem com a crise; SUS ainda é responsável por maioria dos atendimentos. Publicado em 08 de maio de 2018. [Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/04/concentrada-em-grandes-cidades-oferta-de-leitos-hospitalares-diminui-na-maior-parte-do-pais.shtml>]. Acessado em 02 de maio de 2019.
- Júnior A, Vivacqua G. Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.
- Matus C. Política, planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
- Medina MG, Silva GAP, Aquino R, Hartz ZMA. Uso de modelos teóricos na avaliação em saúde: aspectos conceituais e operacionais. In: Hartz ZMA, Silva LMV (orgs). Avaliação em saúde: dos modelos teóricos à prática na avaliação de programas e sistemas de saúde. Salvador, Rio de Janeiro: EDUFBA, Fiocruz, 2005.
- Mendes EV (org). A organização da saúde no nível local. São Paulo: Hucitec, 1998.
- Samico I, Felisberto E, Figueiró AC, Frias PG (org). Avaliação em Saúde: Bases Conceituais e Operacionais. Rio de Janeiro: MedBook, 2010. p.65-78.

Conflitos de interesses:

Os autores declaram que não existem conflitos de interesses.