

Construção de um Modelo para a gestão do ciclo do Planejamento Integrado da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: Relato de Experiência

Graciela Cardoso¹
Camila Santos²
Christiane Braga³
Marilza Almeida⁴
Paulyanne Ribeiro⁵
Tiago Flores⁶
Michele Vivian⁷

Leila Bernarda Donato Gottems⁸

¹ Mestre do Curso Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação – UCB e Especialista em Avaliação em Saúde – FIOCRUZ. Servidora da Diretoria de Planejamento/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde. Celular 984635069 e-mail cgsgraci@gmail.com

² Servidora da Diretoria de Planejamento/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

³ Especialista em Controle de Infecção – USP e Especialista em Gestão em Saúde – FDC. Servidora da Diretoria de Planejamento/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

⁴ Especialista em Gestão do Trabalho e Educação em Saúde e Especialista em Avaliação em Saúde – FIOCRUZ. Servidora da Diretoria de Planejamento/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

⁵ MBA em Gestão de Organização Hospitalar e Sistemas de Saúde – FGV e Especialização em Gestão de Negócios – FDC. Servidora da Diretoria de Planejamento/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

⁶ Especialista em Gestão Pública- Metodista. Servidor da Diretoria de Gestão de Informação Estratégica/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

⁷Especialista em Personal Diet e atendimento Nutricional – UGF. Estagiária de Administração (Centro Unificado DF) na Diretoria de Gestão de Informação Estratégica/Subsecretaria de Planejamento/Secretaria de Estado de Saúde

⁸ Orientadora e professora da Escola Superior de Ciências da Saúde e da Universidade Católica de Brasília

RESUMO

Este trabalho objetiva relatar a experiência de construção de um modelo integrado para o gerenciamento dos instrumentos de planejamento com foco na gestão para resultados. A ferramenta de planejamento e monitoramento, foi criada na plataforma Excel e integra o ciclo do planejamento e o ciclo orçamentário da Secretaria de Saúde, consolidando informações para apoiar a tomada de decisão dos gestores. São descritos a base lógico-conceitual do modelo, sua aplicação no monitoramento e avaliação do planejamento. São destacadas as funcionalidades para suporte a tomada de decisão. As próximas etapas envolvem o desenvolvimento do software da ferramenta para avanço das funcionalidades e segurança das informações.

Palavras-chave: planejamento; monitoramento; gestão orçamentária, gestão da informação

INTRODUÇÃO

Planejamento é um processo contínuo e dinâmico que consiste em um conjunto de ações intencionais, integradas, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo, de forma a possibilitar a tomada de decisões.

Na esfera pública e na área da saúde o planejamento é objeto de grande importância para a elaboração dos Instrumentos de Planejamento previstos em lei, quer com requisitos para fins da programação das ações, de repasse de recursos, de controle e de auditoria.

O planejamento é determinado pelas Leis número 8.080/1990 e 8.142/1990 (Leis Orgânicas da Saúde), a primeira atribui responsabilidade de elaboração do planejamento estratégico e orçamentário no âmbito do SUS em cooperação entre estados, municípios e Distrito Federal, definindo o Plano de Saúde como instrumento básico de planejamento, seguindo as diretrizes nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Saúde. Já a Lei 8.142/1990 define as conferências de saúde como instâncias para avaliação da situação de saúde e proposição de diretrizes para formulação de política de saúde de maneira ascendente, também estabelece a elaboração dos planos de saúde como condição para o recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Saúde.

É importante destacar a Portaria nº 2.135, de 2013 que estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do SUS, define o Plano de Saúde, considerado o instrumento central e norteador do planejamento e orçamento em saúde, por consolidar as políticas e compromissos, partindo da análise situacional e das necessidades de saúde da população, as respectivas Programações Anuais de Saúde como instrumento que operacionaliza as intenções expressas no plano de saúde e que tem por objetivo anualizar as metas e ações, e assim prever a alocação de recursos orçamentários e o Relatório de Gestão, instrumento que deve apresentar os resultados alcançados levantados com base nas diretrizes, objetivos e indicadores propostos no Plano de saúde.

No processo de planejamento tem-se como pressuposto a compatibilização entre os instrumentos de planejamento da saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais, Relatório de Gestão) e os instrumentos de planejamento

e orçamento de governo, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo assim a Secretaria de Saúde realizou um “de para” dos instrumentos de planejamento, identificando a necessidade de alinhar as metas e indicadores, o que propiciou a correção das distorções dos indicadores e os desencontros das metas, qualificando o processo de planejamento em saúde.

Como já visto, desde 1990, o Brasil volta-se para um planejamento por objetivos e metas com intuito de reorientar os programas e os projetos governamentais de forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação das políticas de saúde. O Ministério da Saúde (MS) reforça que para as ações de planejamento contribuírem com o aperfeiçoamento da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), deve-se comprometer com o monitoramento e a avaliação, visando analisar os resultados alcançados e as estratégias empregadas para tal (BRASIL, 2016).

Com isso, o ciclo do planejamento precisa ter um foco no desempenho. Conscientes desse contexto, a área de planejamento da Secretaria de Saúde, buscou um modelo integrado para o gerenciamento dos instrumentos de planejamento de forma a auxiliar os profissionais e gestores em uma gestão para resultados.

O modelo apresentado originou-se da necessidade de um instrumento único e com alinhamento dos instrumentos de planejamento da Secretaria de Saúde, denominada SESPLAN. Durante o desenvolvimento dos módulos o foco foi o monitoramento das execuções das ações estratégicas de forma intuitiva e prática para os profissionais, e tendo como premissa a relação das metas e indicadores, programação em saúde, detalhamento das despesas e da produção. Hoje, tem como benefício ser integrado e customizado para análise dos resultados alcançados, qualificando as informações e fortalecendo o ciclo de monitoramento na secretaria. Ressalta-se que a institucionalização da ferramenta trouxe uma sistemática ao monitoramento com a definição de fluxo de atualização de dados e as Reuniões de Análise de Resultados, aumentando a eficácia na tomada de decisão.

METODOLOGIA

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa foi participante. O objetivo do trabalho foi propiciar

aos gestores de planejamento o entendimento de seus principais problemas relacionados ao processo de monitoramento dos resultados pactuados nos diferentes instrumentos de planejamento, para que possam percebê-los e levantar alternativas que vão de encontro aos seus interesses.

Para isso realizou-se reuniões internas com a diretoria e gerências de planejamento e monitoramento com intuito de levantar as necessidades e possíveis soluções. Procurou-se ouvir o relato de cada gerência e provocá-los quanto à necessidade de se customizar esta ferramenta para a gestão de resultados e qualificação do processo de monitoramento na SES DF.

O desenvolvimento da ferramenta SESPLAN foi realizado em 2016 pela Diretoria de Planejamento em Saúde (DIPLAN) composta pelas Gerências de Orçamento, Planejamento e Monitoramento e Avaliação. Construída para a gestão do ciclo do planejamento, padroniza e sistematiza o recebimento de dados e informações ao mesmo tempo que permite aos profissionais analisarem a situação do seu desempenho, sem ficarem restritos a relatórios formais, que fundamentais para a prestação de contas, não são instrumentos adequados para o monitoramento.

A SESPLAN foi construída em plataforma de Excel com linguagem visual basic. Seu desenvolvimento durou cinco meses tendo um profissional exclusivo na elaboração, reuniões semanais com as gerentes e diretora para validação. A homologação ocorreu na própria diretoria por um mês, sendo no final

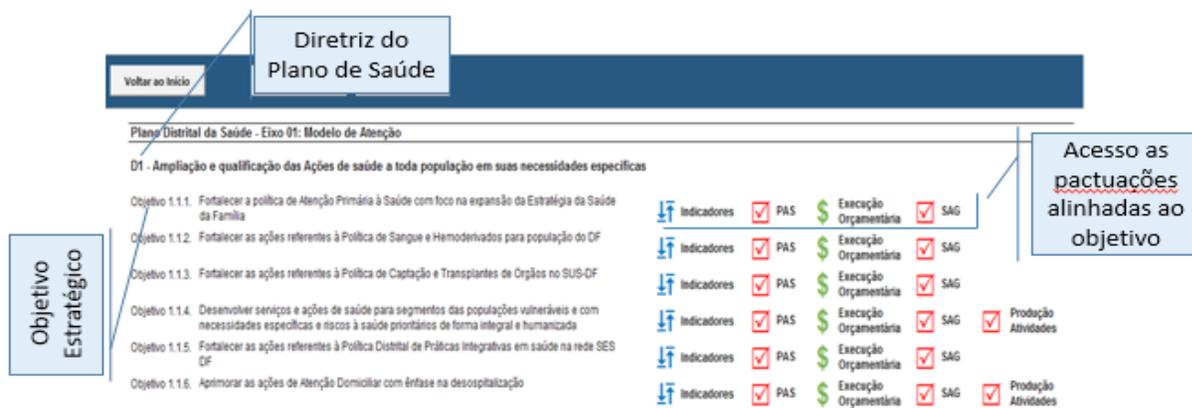
aprovada pelo Secretário de Saúde. O processo de implantação contou com treinamento para todas as áreas do nível central da secretaria.

A fase crucial do projeto foi a identificação e o alinhamento de todas as pactuações vigentes no DF e dos instrumentos de monitoramento. Para tanto, se desenhou a hierarquia dos instrumentos de planejamento elegendo-se como referência o Plano Distrital de Saúde seguido do Plano Plurianual, ambos quadrienais, o que resultou na integração de seis módulos. São eles:

- Metas e Indicadores: apresenta as pactuações, monitoramento e resultados com análise detalhada;
- Programação Anual de Saúde - PAS: acompanha a execução das ações;
- Execução Orçamentária - LOA: apresenta a programação e detalhamento das despesas, considerando a disponibilidade financeira;
- Sistema de Acompanhamento Governamental - Etapa SAG: acompanha a produção e o recurso orçamentário;
- Produção/Atividades: informações complementares do Objetivo Estratégico pactuado;
- Relatórios: contextualiza das informações e resultados das pactuações e subsidia as prestações de contas do SUS-DF.

Os módulos da ferramenta estão interligados por meio das diretrizes e objetivos estratégicos dos principais instrumentos realizados pela Secretaria de Saúde possibilitando ao usuário da ferramenta identificar de forma rápida o que precisa ser monitorado para o alcance do respectivo objetivo estratégico, conforme apresentado na Figura 1.

Figura 1
Tela de monitoramento



Fonte: SESPLAN, 2017

A ferramenta integra as diversas áreas da secretaria, que compartilham as informações do ciclo do planejamento, ampliando a compreensão dos macroprocessos, dos finalísticos até os de sustentação, e análise dos resultados.

RESULTADOS

Apresentar-se-á a seguir como foi desenvolvido os principais módulos da ferramenta e que permitem o monitoramento dos instrumentos de planejamento da secretaria de saúde. Ressalta-se que auxiliando a análise do desempenho das ações planejadas, a SESPLAN oferece ao usuário um status para o monitoramento dos resultados, conforme Quadro 1.

Apresenta-se, na Figura 2, um exemplo da tela de Metas e Indicadores, nas primeiras colunas os profissionais identificam características dos indicadores: em quais instrumentos de planejamento estão pactuados (coluna Instrumentos do Planejamento), as áreas responsáveis pelo seu monitoramento, transparência sobre o método de cálculo e outras características do indicador com a Ficha de Qualificação e histórico de resultado do ano anterior. Na sequência, as colunas são reservadas para apresentar as metas e os profissionais realizarem seus registros de resultados gerais e por região de saúde do DF com suas análises, obtendo automaticamente a situação do resultado de acordo com a meta estipulada (classificação Quadro 1) e permitindo identificar ações corretivas.

Quadro 1

Relação das variáveis monitoradas na SESPLAN, segundo a classificação de resultados, SES-DF, 2017

Variável	Classificação do resultado				
Indicadores em relação a meta	Superado	Esperado	Alerta	Crítico	Muito Crítico
Ações da PAS em relação ao prazo	Concluída	Em andamento	Atrasada	Paralisada	Anulada
Execução orçamentária em relação ao empenhado	Baixa Execução	Normal	Alerta	Recurso insuficiente	

Figura 2

Tela de metas e indicadores

Características dos indicadores										Monitoramento Resultados																	
Código	Instrumento de Planejamento	Área Responsável	Metas e Indicadores	Ficha de Qualificação	Unidade	Polaridade	Resultado 2016	Meta 2017	Meta parcial	Link para apresentar resultado por Região	Janeiro - Abril 2017																
											Numerador	Denominador	Resultado DF	Varição (%)	Status	Fonte e Data de extração	Link para Registrar Análise do Resultado										
Perspectiva: Sociedade Diretriz PDS: DF: Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas Objetivo 11.1: Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia de Saúde da Família Objetivo Específico PPA: Atenção Primária à Saúde: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para a oferta de ações voltadas à educação dos cidadãos quanto aos fatores responsáveis pela boa saúde, a prevenção de fatores que levam ao adoecimento																											
1.1.101	1	Pactuação interfederativa	PDS	SAS/COAPS	Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	Ficha	%	Maior melhor	64,2	70,00	70,00	Região	491,23	2.977.216,00	49,50	-29,29%	Crítico		Análise								
1.1.101	2		PDS	SAS/COAPS	Proporção de Interações por Condições Seniores à Atenção Básica (CSAB)	Ficha	%	Menor melhor	29,37	23,00	23,00	Região			-	-			Análise								
1.1.101	3	Pactuação interfederativa	PDS	SAS/COAPS	Cobertura populacional estimada pelas equipes básicas de Saúde Bucal	Ficha	%	Maior melhor	33,46	28,00	28,00	Região	795.750	2.977.216	26,73	-4,54%	Esperado	ONES/SUS 26/04/17	Análise								
1.1.101	4		PDS	SAS/COAPS	Média de ação coletiva de escovação dental supervisionada	Ficha	%	Maior melhor	0,39	0,34	0,11	Região	9.591,50	2.977.216,00	0,32	192,88%	Superado	SIAT/SUS 25/05/17	Análise								

Fonte: SESPLAN, 2017

O módulo da PAS apresenta nas primeiras colunas informações da programação aprovada para o ano; nas colunas finais os profissionais registram o período em que realmente ocorreu a ação, suas observações, obtendo automaticamente a situação da ação (Quadro I), além de poder gerar pendência ou prorrogar a ação pela coluna Controle. O monitoramento da PAS, alerta a área responsável quanto a possíveis atrasos, de acordo com o exemplo na Figura 3.

obter automaticamente a situação do empenho e da etapa.

Todos esses módulos apresentados podem ser consultados diretamente pelos gestores, mas a SESPLAN permite uma análise geral e por objetivo estratégico integrando os resultados dos indicadores, da PAS, e da execução orçamentária por meio dos relatórios gerenciais.

Figura 3
Tela da PAS

Informações PAS aprovada					Monitoramento PAS realizada					
Código	Ações da PAS	Responsável	Parceiro	Início Previsto	Fim Previsto	Início Efetivo	Fim Efetivo	Situação	Controle	Observação
Perspectiva: Sociedade										
Diretriz PDS – D3: Ampliação e qualificação da Política Pública de promoção e vigilância em saúde para prevenção, redução, eliminação dos riscos e agravos à saúde da população										
Objetivo 1.3.1. Fortalecer a Vigilância Epidemiológica e controle de doenças e agravos transmissíveis e não transmissíveis										
Objetivo Específico PPA - Vigilância em Saúde: Ampliação e qualificação da Política Pública de Vigilância em Saúde para prevenção, promoção, redução, eliminação dos riscos e agravos à saúde da população										
13.115.61	Acompanhar e apoiar a implantação do SIPNI em todas as salas de vacinas da SUS/DF	DIVER/SVS		mai-jun	nov-dez	jan-fev	nov-dez	Concluída	-	Foi realizado 8 treinamentos para 200 servidores regiões e das salas de vacina. O SIPNI está instalado em todas as salas de vacinas da rede SUS do DF. Desde a r 2015, o banco de dados não está sendo exportado. Não foi realizada nenhuma ação no primeiro mês solicitado treinamento por nenhuma Região de S
13.115.62	Capacitar profissionais que atuam nas salas de vacina do SUS/DF de acordo com as mudanças ocorridas no calendário de vacinação I	DIVER/SVS		mar-abr	mar-abr			Atrasada	-	

Fonte: SESPLAN, 2016

No módulo da Execução Orçamentária, Figura 4, apresenta-se a situação orçamentária desde o recurso aprovado em lei até o empenho e o liquidado. Esse módulo é para pesquisa, oferecendo mais transparência e facilidade de entendimento das despesas para os profissionais, pois antes o acesso era restrito ao relatório QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa disponível no sistema SIGGO - Sistema Integrado de Gestão Governamental mais para a área orçamentária da secretaria.

DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Há dois aspectos que foram considerados para esse trabalho: sistema de informação para tomada de decisão e alinhamento dos instrumentos de planejamento para uma maior eficácia na gestão.

No primeiro aspecto reforça-se o sistema de informação como subsídio para a organização dos serviços de saúde, apoio à tomada de decisão, além de ser um elemento central para monitoramento e avaliação (FERLA, 2001; TARAPANOFF, 2004;

Figura 4
Tela da Execução Orçamentária

Execução Orçamentária			Até Fevereiro						
Código Programa de Trabalho/Recurso	Nome Programa de Trabalho/Recurso	Lei (Dotado) R\$	Dotação Autorizada R\$	Disponível R\$	Empenhado R\$	Liquidado R\$	recursos empenhado/ autorizado %	Situação do empenho	recursos liquidado/empenhado %
Perspectiva: Sociedade									
Diretriz PDS – D1: Ampliação e qualificação das Ações de saúde a toda população em suas necessidades específicas									
Objetivo: 1.1.1. Fortalecer a política de Atenção Primária à saúde com foco na expansão da Estratégia da Saúde da Família									
Objetivo Específico PPA - Atenção Primária à Saúde: Expandir e qualificar a oferta da atenção primária à saúde por meio da Estratégia de Saúde da Família e de políticas públicas transversais, para s									
10.301.6202.4208.5612	Desenvolvimentos das Ações de Atenção Primária à Saúde-SES-DF (*)	131.333.837,00	38.282.529,10	35.490.729,10	2.791.800,00	344.400,00	7,29	Normal	12,34

Fonte: SESPLAN, 2017

O módulo do SAG, Figura 5, apresenta inicialmente as informações das etapas, seus respectivos produtos e cronograma definido. O monitoramento inclui registro mensal do quantitativo realizado, permitindo ao profissional

COHN, 2005; UCHOA, 2008). Entretanto, estes autores também pontuam a fragmentação da informação, a existência de múltiplos sistemas, a dificuldade da sua utilização, o que reporta uma baixa efetividade da informação.

Figura 5
Tela SAG

Informações Etapas SAG										Monitoramento SAG realizado					
Código	Etapa SAG	Descrição da Etapa	Produto da etapa	Qt anual por etapa 2016	Início Previsto	Fim Previsto	Início Efetivo	Fim Efetivo	Situação Relatório SAG	Empenh o Sim/Não	Qtz Etapa Meta parcial	1º bimestre 2016		% em relação meta parcial	
												Realizado	Realizado		
												jan	fev		
Objetivo 1.1.9. Ampliar o acesso e a qualidade da Atenção Especializada (média e alta complexidade)															
Objetivo Específico PPA - Atenção Especializada à Saúde: Ampliar o acesso e a qualidade da atenção especializada (média e alta complexidade), por meio da adequação das estruturas físicas, tecnológicas e das ações em saúde que a compõem															
LOA 2016 (Programa) 10.302.6202.4205.0001 Desenvolvimento de ações de atenção especializada em saúde - Atenção ambulatorial especializada e hospitalar - SES-DF (**). Recurso previsto para OE 1.1.7 OE 1.1.8 e OE 1.1.9. Preencher etapa SAG															
42050001	0019	Realizar internações de pacientes atendidos nas unidades de saúde da SES	internação realizada	174.260	01/01/2016	31/12/2016				Andamento normal	Sim	29.043	11.463	11.292	78,35

Fonte: SESPLAN, 2016

De acordo com Ferreira (1995), essa situação mostra que os sistemas de informação devem ser modelados de acordo com o usuário e suas necessidades de informação. Com isso, a necessidade da informação tem que ser matriciada antes da informatização, deve estar no cerne das discussões sobre tomada de decisão e gestão de um serviço.

O segundo aspecto e também crucial para o trabalho trata do planejamento. O planejamento consiste em uma ação estratégica da gestão pública que tem por objetivo reorientar os programas e os projetos governamentais de forma a ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação das políticas de saúde. (BRASIL, 2016).

O alinhamento dos instrumentos de planejamento propicia a adequada utilização dos recursos orçamentários, a convergência das metas, a qualificação na formulação das ações, a análise dos resultados identificando potenciais e limites das diferentes áreas, que de forma integrada e sistematizada, reduz a replicação de processos de trabalho na implantação dos instrumentos de planejamento, tanto a distorção de indicadores e os desencontros das metas. Este foi o grande propulsor da necessidade de alinhamento das pactuações na Secretaria de Saúde.

Diante dos aspectos apresentados, o presente artigo apresenta o desenvolvimento da ferramenta visando a integração das informações estratégicas num instrumento único e padronizado. No caso da construção do modelo apresentado, o matriciamento da necessidade de informação para o melhor uso da informação por parte dos gestores ocorreu pela agenda do planejamento

da secretaria, que buscava o alinhamento dos instrumentos e a gestão integrada do ciclo do planejamento, sem perder de vista o foco no desempenho.

CONCLUSÃO

O modelo apresentado originou-se da necessidade de um instrumento único com alinhamento dos instrumentos de planejamento da SES DF. Durante o desenvolvimento dos módulos o foco foi o monitoramento da execução das ações estratégicas de forma intuitiva e prática para os profissionais, e tendo como premissa a relação das metas e indicadores, programação de saúde, detalhamento das despesas e da produção com os recursos orçamentários com as Diretrizes e Objetivos Estratégicos dos principais instrumentos pactuados da secretaria.

Hoje, tem como benefício ser integrado e customizado para análise dos resultados dos instrumentos de planejamento, qualificando as informações, promovendo melhor uso da informação, gerando um maior aprendizado pelos profissionais da agenda estratégica da secretaria e fortalecendo o ciclo de monitoramento.

Ressalta-se que a institucionalização da ferramenta trouxe uma sistemática ao monitoramento da secretaria com a definição de fluxo de atualização de dados e as Reuniões de Análise de Resultados, aumentando a eficácia na tomada de decisão contida no processo de monitoramento.

As próximas etapas deste trabalho envolvem o desenvolvimento do software da ferramenta SESPLAN para avanço das funcionalidades e segurança das informações.

REFERÊNCIAS

1. BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de planejamento no SUS**. Fundação Oswaldo Cruz. – 1. Ed, rev. Brasília: MS, 2016.
2. BRASIL. Portaria GM/MS nº 2.135, de 25 de setembro de 2013. Estabelece diretrizes para o processo de planejamento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF.
3. COHN, A.; WESTPHAL, M. e ELIAS, P. Informação e decisão política em saúde. **Rev. Saúde Pública**, v. 39, p. 114-121, 2005.
4. FERREIRA, S. M. P. Novos paradigmas e novos usuários de informação. **Ciência da Informação**, v. 25, n. 2, 1995. Disponível em: <http://dici.ibict.br/archive/00000360/01/Novos_paradigmas_e_novos_usu%C3%A1rios.pdf>. Acesso em 05/04/2009.
5. FERLA, A. A. Informação como ferramenta de gestão: desenvolvimento de parâmetros para acompanhamento do sistema de saúde a partir da análise integrada dos sistemas de informação. **Boletim da Saúde**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, 2001. Disponível: <http://www.esp.rs.gov.br/img2/v15n1_03informacao.pdf>. Acesso em 01/11/2008
6. TARAPANOFF, K. **Técnicas para tomada de decisão nos sistemas de informação**. Brasília: Thesaurus, 2004.
7. UCHOA, A. C. Utilizando técnicas de consenso: potencialidades e limites na avaliação da informação em saúde. In: HARTZ, Z; FELISBERTO, E e SILVA, L. (Org.). **Meta-avaliação da atenção básica à saúde: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. p. 253-275.