

004

POLÍTICAS DE GOVERNANÇA DIGITAL E AÇÃO PÚBLICA

SESSÕES TEMÁTICAS



UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE MONITORAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE APOIO À GESTÃO PÚBLICA NA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL

Karen Chisini Coutinho (SES/RS)
Marina do Amaral Schenkel (SES/RS)
Thatiane Tcacenco Carolino (SES/RS)
Lídia Nicole Ten Cate (SES/RS)
Renata Varela (SES/RS)

INTRODUÇÃO

Este trabalho possui o objetivo de descrever a experiência da gestão da saúde do Estado do Rio Grande do Sul (RS) na utilização de sistema informatizado como ferramenta de apoio ao monitoramento dos instrumentos de planejamento. Dentre as atribuições da gestão pública da saúde está o planejamento, monitoramento e avaliação das ações executadas e dos serviços disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A preocupação dos gestores com o planejamento é um fator imprescindível para a consolidação do sistema público de saúde e contribui para a efetivação das ações e serviços públicos de saúde que são disponibilizados aos usuários (BRASIL, 2009).

O planejamento em saúde é um desafio para os gestores, é necessário realizá-lo de forma participativa e visando proporcionar melhores condições de saúde para a sociedade. Requer a junção de equipes estratégicas que consigam proporcionar diretrizes, metas, ações, indicadores e resultados, capazes de oportunizar melhores condições nos serviços de saúde e o fortalecimento do SUS (GIL; LUIZ; GIL, 2016).

O planejamento no âmbito do SUS é fundamentado pelas diretrizes legais da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080 de 1990 e, através de planos de saúde e relatórios de gestão é resultado dos instrumentos legais que institucionalizam o SUS (BRASIL, 2009). Além destes instrumentos legais, a Portaria de Consolidação nº 01/2017 (artigos nº 94 a 101) e a Lei Complementar nº 141 de 2012 apresentam as normativas específicas no SUS, definindo os instrumentos que servem de base para o planejamento da gestão das ações e serviços públicos de saúde, tais como o Plano de Saúde, a Programação Anual de Saúde (PAS), o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e o Relatório Anual de Gestão (RAG) (BRASIL, 2012; BRASIL, 2017). Esses instrumentos de gestão operacionalizam o processo de planejamento em saúde (BRASIL, 2016). Desta forma, torna-se fundamental a construção de instrumentos que colaborem com desenvolvimento das possibilidades, bem como, na resolução dos desafios e problemas.

No caso das Secretarias Estaduais de Saúde (SES), o Plano Estadual de Saúde (PES) tem como principal objetivo nortear as políticas públicas no período de quatro anos, tendo como pilar as necessidades de saúde da população. É o principal instrumento de planejamento do SUS e propõe, a partir de uma análise situacional regionalizada, diretrizes, objetivos, metas e indicadores a serem alcançados no período (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

A partir da construção do PES, é necessário que o gestor estadual defina anualmente quais ações serão desenvolvidas para buscar o atingimento das metas propostas. Para tanto, devem ser elaboradas as Programações Anuais de Saúde, instrumentos que têm por objetivo anualizar as metas do PES, programar as ações a serem executadas, bem como, prever a alocação de recursos orçamentários necessários para a realização daquilo que foi programado, conforme traz o artigo nº 97 da Portaria de Consolidação nº 01 (BRASIL, 2017). A PAS, de acordo com o Manual de Planejamento do Ministério da Saúde (BRASIL, 2016), é formulada no ano anterior de sua execução, coincidindo com o período do exercício orçamentário e sendo base para a elaboração da Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Os Relatórios de Gestão têm por finalidade a prestação de contas e o monitoramento das metas e ações previstas na PAS, encerram o ciclo de planejamento, configurando-se também como importantes instrumentos para a gestão e para a fiscalização por parte do controle social no SUS. Ainda, através dos relatórios de gestão, é possível apontar carências que venham aparecer nos planos, bem como, possíveis ajustes (BRASIL, 2009).

Um grande desafio para a gestão dos serviços de saúde é a efetivação do monitoramento e da avaliação dos instrumentos de gestão citados. Nesse sentido, foi identificado pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS) a necessidade de um sistema informatizado que contemplasse tais instrumentos e pudesse facilitar esse processo na gestão, organizando o processo de trabalho e qualificando o acompanhamento das ações propostas. O aprimoramento do monitoramento e avaliação pode fornecer aos gestores e técnicos informações estratégicas para a tomada de decisão e promover uma melhoria nas condições de saúde da população.

Os gestores da saúde com suas diversas agendas e diante da complexidade da área, têm se confrontado no seu cotidiano com diversos desafios, dentre eles o uso das informações como recursos primordiais para o desenvolvimento do conhecimento para a tomada de decisão (PINHEIRO et al., 2016). Diante disso, a SES/RS passou a utilizar o Sistema de Monitoramento Estratégico (SME).

O SME foi desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul (PROCERGS/RS) em parceria com a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS). O SME, de acordo com o Decreto nº 52.567 de 23 de setembro de 2015, concede suporte a toda ação de planejamento no âmbito do Estado, com o objetivo de analisar a execução física, orçamentária e financeira dos projetos estratégicos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e de avaliar a efetividade de seus resultados (RIO GRANDE DO SUL, 2015). No planejamento da gestão estadual do SUS no RS, o SME começou a ser utilizado para monitorar as metas previstas no PES 2016-2019, especificamente para acompanhamento da PAS 2017 e acompanhamento e elaboração da PAS 2018 e 2019, respectivamente.

O presente trabalho adota metodologia de abordagem qualitativa. Classifica-se como um estudo de caso a partir do relato da experiência dos autores, atuantes no âmbito da Assessoria Técnica e de Planejamento (Assteplan) da SES/RS, setor responsável pelo processo em parceria com o e com o Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (GT PMA), que tem representação dos diferentes departamentos. O período relatado foi de julho de 2017 a abril de 2019.

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA FERRAMENTA DE APOIO

A decisão de utilizar o SME partiu da necessidade de aperfeiçoar a construção e o acompanhamento dos instrumentos de gestão (PES, PAS, RDQA e RAG), integrando-os de forma sistêmica. Para o desenvolvimento deste trabalho, primeiramente houve a articulação entre os diferentes atores: Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (GT PMA) da SES/RS, um responsável pelo setor saúde da SPGG e representação do Conselho Estadual da Saúde do RS (CES/RS). O trabalho foi disseminado para todos os departamentos e setores da SES/RS que possuem metas no PES e ações na PAS, incluindo o CES/RS.

O processo teve início no terceiro quadrimestre do ano de 2017, seguindo as etapas definidas pela equipe do planejamento da SES/RS, utilizando ferramentas de e-mail, de gerenciamento de projetos, além de reuniões e treinamentos. Durante o processo foi identificado que deveria ser compatibilizada a nomenclatura utilizada nos instrumentos de gestão do SUS com a nomenclatura do SME, já que o SME trata-se de um sistema desenvolvido para o gerenciamento de projetos do Governo do Estado, não sendo de uso exclusivo da SES/RS.

A implantação do SME contou com a colaboração dos membros do GT PMA. O GT, composto por representantes dos departamentos, tornaram-se multiplicadores das ações desta implantação. Para estas pessoas, foram realizados treinamentos, capacitações oficinas e reuniões que oportuniza-se a implantação do sistema de forma integral. Além do GT PMA, o CES/RS que continham metas no PES 2016-2019, também foram preparados para atuar na avaliação dos instrumentos através do SME.

A PAS 2017, primeiro instrumento de gestão inserido no SME, foi cadastrado pela equipe da ASSTEPLAN, visando maior rapidez no processo. As demais informações referente as prestações de contas foram inseridas para o ano, foram inseridas pelos responsáveis técnicos e membros do GT PMA.

Por facilitar a gestão da informação, eliminando extensas planilhas que eram utilizadas pelos departamentos na prestação de contas dos instrumentos de gestão e resultando na consolidação de informações de forma correta e unificada, o SME tornou-se um sistema fundamental na construção, desenvolvimento e prestação de contas dos instrumentos de gestão.

Devido a essa facilidade, foi possível também colaborar para a segurança das informações, visto que, é possível a atualização de informações em tempo real e evita que as informações se percam em diversos documentos. O SME tornou-se um sistema utilizado por todos os departamentos. Foi necessário, devido ao grande número de usuários que deveriam inserir informações, a construção de um termo de uso do sistema, capaz de resguardar a todos que utilizam o SME.

Para o cadastro dos usuários no sistema foi elaborado um termo de uso (contendo nome, CPF, e-mail, setor e telefone) de todos os servidores que já possuíam acesso ao SME, bem como, dos novos usuários, visando garantir a confidencialidade do *login* e senha de cada um e a identificação de quem inseriu ou editou informações no sistema. O termo de uso também colabora na medida em que as informações - preliminares - estão sendo atualizadas em tempo real, desta forma, qualquer pessoa - incluída no sistema - pode entrar em contato com aquela que está atualizando as informações.

Para implantação do sistema, foi elaborado um cronograma com as etapas a serem desenvolvidas. Foram elas:

- a. Cadastro das 140 metas do PES 2016-2019 e das respectivas ações da PAS (2017) no SME pela ASSTEPLAN, totalizando mais de 600 ações;
- b. Cadastramento inicial de técnicos da SES/RS;
- c. Revisão do cadastro das metas e ações pelo GT PMA, com o propósito de sanar erros;
- d. Solicitação para a SPGG de inclusão dos responsáveis técnicos da SES no SME;
- e. Vinculação das metas cadastradas pela ASSTEPLAN no SME aos responsáveis técnicos; f) Treinamento dos técnicos cadastrados, totalizando 70 servidores treinados como multiplicadores;
- f. Preenchimento do sistema para o RDQA;
- g. Definição da metodologia, cronograma e análises para composição do RDQA e RAG via SME;
- h. Apropriação e treinamento do SME para o CES/RS, para avaliação dos instrumentos de gestão;
- i. Preenchimento do sistema para compor o RAG; e,
- j. Construção da PAS 2019.

Através destas etapas, o SME foi implantado na SES/RS, sendo este sistema utilizado por todos os departamentos da instituição que continham metas e ações no PES 2016-2019. Inicialmente o SME foi utilizado para a prestação de contas do 3º RDQA de 2017, no entanto, o sistema possibilitou sua utilização para o acompanhamento das metas e ações da PAS 2019, bem como, seus relatórios e sua construção.

A partir das informações inseridas pelas áreas técnicas da SES/RS no sistema, bem como das análises possibilitadas através das funcionalidades do SME, foi possível tanto monitorar a inserção das informações quanto emitir, de forma rápida e eficaz, os respectivos relatórios de prestação de contas (RDQA e RAG).

RESULTADOS

A implantação do SME como ferramenta para monitorar o planejamento em saúde do RS proporcionou a democratização dos dados interna e externamente à SES/RS, uma vez que todos os servidores cadastrados têm acesso às informações dos diferentes departamentos em qualquer computador da Secretaria. O sistema proporcionou uma gestão da informação eficiente e colaborou com a segurança da informação, visto que, os departamentos utilizavam diversas planilhas com informações importantes e muitas vezes perdiam estas informações devido não ser atualizada nos momentos corretos.

Além disso, os atores do Controle Social do SUS (CES/RS) obtiveram acesso sistema, podendo gerar relatórios das metas e ações desenvolvidas pela SES e acompanhá-las em tempo real, bem como, responder suas metas e ações. Há ainda a possibilidade de qualquer cidadão acessar os relatórios gerados pela SES/RS via SME, os quais encontram-se presentes no *site* da SES/RS. A utilização do SME proporcionou uma melhor publicização das informações, ao público interno e externo da SES e, uma maior interação entre o controle social e os departamentos, colaborando com discussões referentes às ações e serviços públicos de saúde no âmbito da SES/RS em plenárias e reuniões das comissões do CES/RS.

Além disso, o próprio processo de construção e acompanhamento da PAS foi aprimorado, tendo em vista que cada setor se tornou responsável pela inserção de suas metas e ações no sistema, aproximando os instrumentos de gestão do SUS do dia-a-dia dos servidores e propiciando uma discussão mais próxima da realidade do que está sendo proposto. Através das reuniões do GT PMA foi possível perceber mais alguns resultados na rotina dos gestores: otimização do trabalho, na medida em que o sistema consolidava todas as informações em relatórios; diminuição do retrabalho, visto que, não era mais necessário a utilização de inúmeras planilhas; segurança das informações, pois era possível a atualização em qualquer momento e em qualquer lugar; além da publicização de informações, permitindo que mais pessoas possam ter acesso às informações que os trabalhadores constroem.

A implantação do SME trouxe desafios a gestão da SES/RS, um dos desafios é a democratização do uso da ferramenta para as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e para os municípios, para que possam qualificar seus processos de planejamento, monitoramento e avaliação e participar ativamente da identificação de prioridades para as Regiões de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que esses são os principais ativadores das metas e ações propostas.

DISCUSSÃO

Por ser um sistema *online*, possibilita a solicitação de novos usuários assim que for identificada esta necessidade. Os dados dos novos servidores que precisam inserir informações no sistema são enviados para a SPGG e, no mesmo dia, esses já recebem seu *login* de acesso, agregando agilidade ao processo na inserção de novos atores.

A utilização do SME, além de proporcionar o monitoramento e a avaliação do que se propõe no PES, permite a otimização dos processos da PAS, diminuindo o retrabalho dos servidores envolvidos. Isso porque a inserção das informações das atividades executadas pelos servidores é realizada pelos próprios servidores usuários do sistema. Assim, substituiu-se o uso de planilhas Excel, que demandam maior tempo para a obtenção dos dados, utilizando-se esse tempo ganho para a realização de análises mais aprofundadas, uma vez que o sistema prevê campos de preenchimento para acompanhamento quantitativo e qualitativo das metas e ações a serem realizadas.

Assim, além dos dados quantitativos referentes ao atingimento das metas trimestrais e anuais, o SME permite também a inserção da justificativa qualitativa das áreas técnicas no que se refere ao alcance/não alcance dos resultados. Há também no sistema campos específicos, tais como “Análise do indicador”, no qual é possível explicar o que interfere no atingimento ou não da meta, e “Pontos Críticos”, onde é possível explicar os fatores que facilitam/dificultam o atingimento das metas.

Além de otimizar o trabalho, a utilização do SME permite a disponibilização de informações confiáveis e em tempo oportuno, tanto para os servidores da SES/RS quanto para o gestor e o controle social. O SME, desta forma, é um ambiente que propicia a consulta de informações atualizadas e fidedignas, que podem ser utilizadas para a tomada de decisões estratégicas na gestão estadual do SUS.

A construção e o acompanhamento dos instrumentos de gestão em um sistema informatizado permite ao gestor uma melhor visualização das metas e ações propostas por departamento nos instrumentos em questão, possibilitando monitorar seus avanços a cada trimestre, tornando os resultados previstos no PES e nas programações de saúde mais tangíveis ao gestor, facilitando e qualificando as decisões a serem tomadas. Ao mesmo tempo, permite-se que o Controle Social, representado pelos membros do CES/RS, possa ter acesso de forma transparente ao que está sendo realizado no âmbito da gestão estadual do SUS, colaborando tanto na construção dos instrumentos, quanto no monitoramento das ações desenvolvidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de sistemas informatizados de saúde vem crescendo no Brasil (SANTOS, 2011). Para tornar o processo de construção das PAS mais dinâmico, ágil e produtivo, a SES/RS identificou a necessidade de implantar um sistema *online* e próprio do estado para aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação das políticas de saúde, bem como o desenvolvimento de ações que visem melhorar a saúde da população.

O processo de implantação do SME e de adaptação dos servidores a essa nova ferramenta incentivou a discussão coletiva e aprofundada das metas já estabelecidas no PES 2016-2019. Todo esse processo visa em última análise fortalecer o planejamento, monitoramento e avaliação das ações em saúde desenvolvidas para a melhoria da situação de saúde da população usuária do SUS no Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria de consolidação Nº 1, de 28 de setembro de 2017**. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. Brasília, 2017. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp141.htm>. Acesso: 09 jul. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de Planejamento do SUS (PlanejaSUS)** : uma construção coletiva – trajetória e orientações de operacionalização / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília : Ministério da Saúde, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual do Planejamento do SUS**. Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz. 1º ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 138 p.: Il. (Série Articulação Interfederativa; v.4). Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/articulacao_interfederativa_v4_manual_planejamento_atual.pdf>. Acesso: 10 jul. 2018.

GIL, C.R.R.; LUIZ, C.L.; GIL, M.C.R. Universidade Federal do Maranhão. UNA-SUS/UFMA. **Gestão pública em saúde: a importância do planejamento na gestão do SUS**/Célia Regina Rodrigues Gil; Isaías Cantóia Luiz; Maria Cristina Rodrigues Gil. - São Luís, 2016.

PINHEIRO, A. L. S. et al . **Gestão da Saúde: O uso dos sistemas de informação e o compartilhamento de conhecimento para a tomada de decisão. Texto contexto - enfermagem.**, Florianópolis, v.25, n.3, e3440015, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-07072016000300305&lng=e&nrm=iso>. Acesso em 17 Jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto Nº 52.567, de 23 de setembro de 2015**. Dispõe sobre o Sistema de Acompanhamento e de Monitoramento das Ações dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, define a forma de tramitação de projetos prioritários e institui o Selo de Tramitação Prioritária. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2052.567.pdf>. Acesso: 11 jul. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Saúde: 2016/2019**. Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (Org.) Porto Alegre, 2016. 228 p. Disponível em: <<http://www.saude.rs.gov.br/plano-estadual-de-saude>>. Acesso: 15 jul. 2018.

SANTOS, Reginaldo Fernando dos. Estruturação de um ambiente de Business Intelligence (BI) para gestão da Informação em saúde: a experiência da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte. **Journal of Health Informatics**, v. 4, n. 3, p. 158-163, 2011.