

CAPÍTULO 3

FORTALECIMENTO DA GESTÃO ESTADUAL DO SUS: ESTUDO DE AVALIABILIDADE DE UM PROJETO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS SECRETARIAS ESTADUAIS DE SAÚDE

Lourdes Lemos Almeida¹
Tereza Cristina Lins Amaral²

*1. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. CV disponível em:
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4362141Z6>*

*2. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. CV disponível em:
<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4788418T6>*

Resumo

Objetivo: Este estudo busca identificar a avaliabilidade do Projeto “Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS”, desenvolvido nas Secretarias Estaduais de Saúde (SES) com a finalidade de contribuir para a qualificação do processo de formulação estratégica do planejamento do SUS, no âmbito estadual.

Métodos: Abordagem quali-quantitativa do estudo orientada por uma matriz de análise contendo um conjunto de elementos e questões avaliativas, buscando identificar: se há lacunas no modelo lógico do Projeto, se as atividades previstas são suficientes para alcançar os objetivos propostos, se existe consistência na forma como é descrita a lógica do projeto na documentação da intervenção e no modo como os detentores de interesse descrevem a lógica da intervenção. Os dados serão obtidos por meio da análise dos Relatórios produzidos pelos facilitadores que estão conduzindo o processo de planejamento nas SES, dos Mapas Estratégicos elaborados, do Relatório de Coerência entre os instrumentos de planejamento de governo – PPA, LDO e LOA –, de planejamento do SUS – PES e PAS – e dos resultados decorrentes das entrevistas.

Resultados: O estudo se propõe a evidenciar se a intervenção analisada encontra-se apta, ou não, para ser avaliada, com vistas a recomendar sua reprodutibilidade, ou identificar melhorias passíveis de incorporação, a partir de critérios e procedimentos norteadores do processo de avaliação, chamando a atenção para a importância da correta aplicação do método de avaliação.

Palavras-chave: Gestão; Planejamento; Avaliação.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o processo de transição demográfica e epidemiológica tem acontecido em ritmo acelerado. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o percentual de brasileiros acima de 65 anos passará dos atuais 9,2% para 25,5% do total da população até 2060ⁱ, o que significa dizer que 1 em cada 4 brasileiros terá mais de 65 anos de idade. O envelhecimento, a urbanização, as mudanças sociais

i. Fonte: Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=resultados>.

e econômicas e a globalização têm impactado o modo de viver, de trabalhar e de se alimentar dos brasileiros. Como consequência, a prevalência de fatores como a obesidade e o sedentarismo, concorrentes diretos para o desenvolvimento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), tem crescido – com destaque para as doenças osteoarticulares, hipertensão arterial sistêmica (HAS), doenças cardiovasculares, diabetes mellitus, doenças respiratórias crônicas, dentre outras¹.

As transformações decorrentes desse processo exigem do Estado respostas adequadas e oportunas, concretizadas por meio da implantação e implementação de políticas públicas, visando à garantia dos direitos fundamentais. Contudo, historicamente, o impacto dessas respostas tem variado de acordo com um conjunto de fatores, entre os quais, aqueles relacionados com o financiamento e com a gestão.

Na área da saúde, o subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é reconhecido por diferentes atores sociais e grupos de interesse envolvidos direta ou indiretamente no processo de construção desse Sistema, como fator impeditivo do cumprimento dos preceitos constitucionais de acesso universal e atendimento integral do setor público de saúde².

Manifesto de autoria das entidades: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres), Rede Unida, e Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (Ampasa), por ocasião do 8º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, em junho de 2005; evidencia a dupla implicação do subfinanciamento da saúde:

Uma, por impossibilitar os gestores municipais e estaduais de organizarem a oferta de serviços com qualidade [...], o que os compele a sub-remunerar os profissionais e os estabelecimentos prestadores de serviços, a não investir em melhores edificações e equipagem de unidades de saúde e a atrasar com frequência o pagamento de prestadores e fornecedores, pondo em risco a viabilidade da gestão”. Outra, por significar “intensa repressão de demanda, insuportável congestionamento nos pronto-socorros e consultórios de especialidades, impossibilidade da atenção básica [...] “a ser a porta de entrada preferencial com alta resolutividade, e a permanência do predomínio de intervenções tardias: doenças preveníveis não prevenidas, doenças agravadas não atendidas precocemente e mortes evitáveis não evitadas.³

Contudo, para além da questão do subfinanciamento do SUS, os recursos de gestão – políticos, organizativos, cognitivos e de tempo – também se têm mostrado insuficientes. Contribuem para o agravamento deste fato: i) falta de alinhamento entre os instrumentos de planejamento e gestão; (ii) baixa participação do corpo técnico na elaboração do planejamento; (iii) fragilidade na institucionalização dos planos de saúde como instrumento efetivo de organização das ações e serviços de saúde, em que pese a existência de diretrizes no âmbito do SUS para o seu planejamento, como se observa no texto da Portaria de Consolidação nº 1/2017, art. 96⁴:

O Plano de Saúde, instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicita os compromissos do governo para o setor saúde e reflete, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 3º)

O Plano de Saúde deve, portanto, estar alinhado e refletido no planejamento e orçamento do governo no tocante à saúde. Nesse sentido, é necessário que os gestores do SUS (Federal, Estaduais e Municipais) elaborem os planos de saúde compatibilizando os instrumentos específicos do planejamento em saúde (Plano de Saúde e respectivas Programações Anuais e Relatórios de Gestão) com os instrumentos de planejamento e orçamento de governo – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – de forma que estes se inter-relacionem, sequencialmente, compondo um processo cíclico de planejamento para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS.

Todavia, implantar o planejamento ascendente no SUS, preconizado na Lei 8.080/905, é desafiador para a gestão, pois, ao longo dos anos, comprovou-se a baixa participação dos diferentes atores no processo de formulação da estratégia organizacional do sistema, como forma de tornar esse processo mais interativo e contínuo, estimulando a comunicação, o aprendizado e o comprometimento dos envolvidos.

Contudo, um planejamento de melhor qualidade, que conte com o empenho dos responsáveis pela implementação e compreensão das estratégias a serem definidas em busca de melhores resultados para a população, implica o envolvimento dos diversos atores nesse processo.

As evidências mostram que as organizações que planejam estrategicamente, em geral, alcançam um desempenho superior às demais. As organizações bem-sucedidas buscam uma adequação apropriada entre as condições do ambiente externo e a sua estratégia. Por sua vez, a estratégia define a estrutura organizacional e os processos internos no sentido de alcançar efeitos altamente positivos sobre o desempenho organizacional.⁶

Diante desse desafio, com o propósito de colaborar com as Secretarias Estaduais de Saúde (SES), o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) propôs ao Ministério da Saúde (MS) a realização de um projeto para qualificação do processo de planejamento das SES, por meio do Programa de Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS)ⁱⁱ.

ii. Instituído originalmente pelo Decreto nº 2.536, de 7 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, o programa de apoio ao desenvolvimento institucional do SUS (Proadi-SUS) é uma alternativa adotada pelas instituições filantrópicas que participam dos benefícios de isenção de contribuições sociais e que são habilitadas como de “excelência”, em razão do cumprimento de determinados requisitos para a apresentação de projetos de apoio ao SUS, no Ministério da Saúde, em troca da referida isenção.

Entre as instituições filantrópicas executoras do Proadi-SUS, responde pela realização do referido projeto o Hospital Alemão Oswaldo Cruz (HAOC), oferecendo apoio técnico e metodológico às SES na realização do planejamento estratégico para o próximo quadriênio de governo e instrumentalizando a gestão na construção do mapa estratégico e do plano de ação, de forma a orientar a elaboração do Plano Estadual de Saúde e respectiva compatibilização com os demais instrumentos do governo: PPA, LDO e LOA.

A implantação do Projeto Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS nas SES está prevista para o período de fevereiro de 2019 a março de 2020, mediante assinatura do Termo de Adesão por parte do gestor estadual. A expectativa de adesão ao projeto, por parte das SES, é de 70%.

2. DESCRIÇÃO DA INTERVENÇÃO

Entende-se por intervenção (plano de ação) o “conjunto de meios (físicos, humanos, financeiros, simbólicos) organizados num contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática”.⁷

Segundo Champagne et al.⁸, uma intervenção, seja ela um projeto, programa ou uma política, pode ser concebida como um sistema organizado de ações que inclui, em um determinado contexto: objetivos (o estado futuro que orienta as ações); agentes (os atores sociais); estrutura (recursos e regras); processos (relações entre recursos e atividades).

Para Rivera⁹, a gestão estratégica integra o que é estratégico ao que é operacional, dilui uma possível decisão vertical e introduz um planejamento contínuo, flexível e ajustado, o que possibilita a concretização de um conjunto coerente de projetos. Ao envolver o maior número de atores do centro operacional, procura reduzir ou, pelo menos, tornar transparente o jogo político interno, por intermédio de vários instrumentos, que favorecem a prática de uma tomada de decisão de forma mais integradora. Permite que as organizações oportunizem e se antecipem às mudanças e transformações dos ambientes em que estão inseridas, e enfatiza, ainda, que a comunicação estratégica na organização possibilita que todos que a integram se preparem para identificar oportunidades, a descentralização do poder e a divisão de responsabilidades nas decisões.

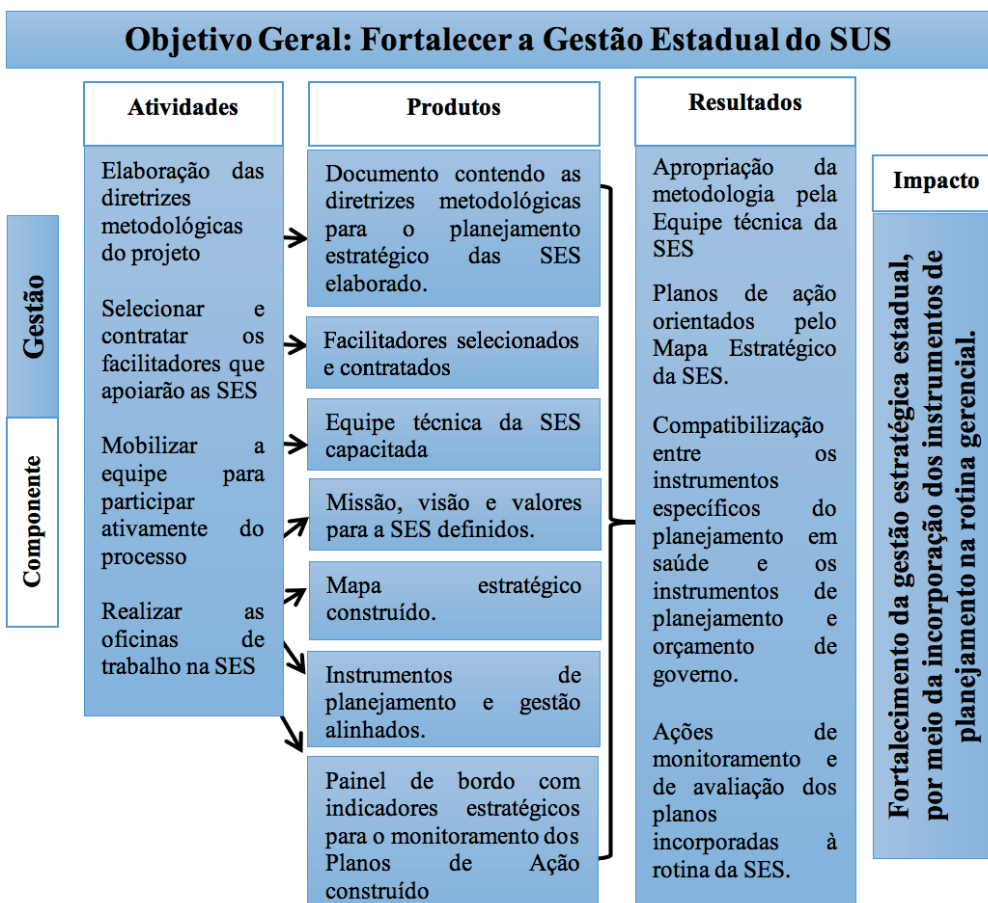
Para Matus, as ferramentas do planejamento estratégico possibilitam estruturar práticas de trabalho em uma organização, levando à eficiência, à eficácia, à reflexão, à criatividade, à responsabilidade, à apreciação situacional imediata e à visão direcional de longo prazo¹⁰.

Segundo Peter Drucker¹¹, o planejamento estratégico não diz respeito às decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Consiste, assim, em um processo contínuo de organização sistemática das atividades necessárias à execução das decisões, da sua retroalimentação e da aferição dos resultados decorrentes em relação às expectativas previstas. Tais decisões devem ser transformadas em projetos, processos e, estes, devem ser medidos para avaliar o alcance das expectativas decorrentes do planejamento estratégico.

Para Rezende¹², o planejamento estratégico é um projeto e, posteriormente, um processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para a determinação das políticas e estratégias organizacionais, visando à produção de resultados bem-sucedidos para a organização e para a sociedade, levando em consideração os aspectos financeiros, econômicos, sociais e ambientais presentes e futuros.

Ao encontro dessas premissas, o Projeto Fortalecimento da Gestão Estratégica Estadual do SUS foi desenvolvido com o propósito de cooperar tecnicamente com as SES na realização do seu planejamento estratégico para o próximo quadriênio de governo, por meio da instrumentalização da gestão para a elaboração dos produtos: mapa estratégico; plano de ação derivado do mapa estratégico; tábua de indicadores estratégicos para monitoramento do plano de ação; e Plano Estadual de Saúde, contribuindo para que tais instrumentos estejam em conformidade com os demais instrumentos do governo, como o PPA, a (LDO) e a LOA (figura 1).

Figura 1. Modelo Lógico do Projeto Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS nas SES



Fonte: Elaboração das Autoras.

O processo de construção dessa proposta levou em consideração a combinação de fatores e atores que implicam a complexidade de priorização da agenda do gestor, respeitando a autonomia dos entes federados envolvidos e sua expertise enquanto gestor.

Segundo Hartz¹³, o modelo teórico de um programa/projeto deve explicitar como ele idealmente funciona e que argumentações teóricas dão suporte à hipótese apresentada e que hipóteses alternativas (rivais) serão afastadas. Para Mayne (2000) citado por Hartz e Vieira da Silva, é necessário mostrar consciência da complexidade da situação e compreensão de outros fatores que jogam papel importante na produção dos resultados (esperados e não esperados), indicando as evidências que serão buscadas para demonstrar que o programa em questão promoveu uma significativa contribuição para eles.

Nesse sentido, foi elaborado o documento: “Diretrizes metodológicas para o planejamento estratégico das SES”, contendo: i) contextualização do projeto; ii) referencial teórico utilizado; iii) metodologia da intervenção; iv) termos de referência das seis oficinas de trabalho locais propostas; e v) detalhamento dos produtos esperados. Esse documento destina-se ainda a promover o alinhamento conceitual entre os atores envolvidos na operacionalização do projeto.

A escolha dos referenciais teóricos na concepção do projeto se deu por meio de revisões bibliográficas – levando em consideração experiências nacionais e internacionais –, sendo priorizados os autores e conceitos que embasaram a construção dos instrumentos de planejamento atualmente vigentes na administração pública brasileira.

Foram ainda selecionadas produções de autores de referência no âmbito da estratégia, planejamento estratégico, gestão de sistemas de saúde, documentos oficiais elaborados pelo MS e Conass, além das principais diretrizes e portarias do SUS.

Entendendo o planejamento como um processo contínuo e necessário, após conclusão dessa intervenção nas SES, está prevista a validação dessas diretrizes pelos atores envolvidos, a saber: SES, Conassⁱⁱⁱ, MS^{iv} e HAOC^v, com vistas à sua disponibilização como referencial metodológico para o aprimoramento da gestão no âmbito do SUS, no futuro.

3. ESTUDO DE AVALIABILIDADE

Trata-se de um Estudo de Avaliabilidade (EA) do Projeto Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS, elaborado no âmbito do Curso Internacional de Avaliação em Saúde, realizado pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical (IHMT) da Universidade Nova de Lisboa (UNL).

3.1 Objetivo Geral

Identificar a avaliabilidade da implantação do Projeto Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS, enquanto intervenção destinada à qualificação do processo de planejamento no SUS.

iii. O Conass é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, integrada pelos secretários de Estado de Saúde dos estados e do Distrito Federal. Tem o objetivo de apoiar e fortalecer tecnicamente as Secretarias de Saúde, além de representá-las no âmbito político. [internet]. Acesso em 30 ago 2019. Disponível em: <https://www.conass.org.br/>

iv. O Ministério da Saúde é o órgão do governo federal responsável pela manutenção e administração da saúde pública no Brasil, no âmbito do SUS. [internet]. Acesso em 30 ago 2019. Disponível em: <http://www.saude.gov.br/>

v. O HAOC é uma associação sem fins lucrativos criada em 1897, definida como hospital de excelência por meio da Lei 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social.

3.2 Objetivos específicos

- Analisar a concepção da intervenção e verificar se sua avaliação é exequível;
- Analisar se as atividades previstas na intervenção são suficientes para alcançar os objetivos propostos;
- Gerar uma compreensão comum da finalidade e uso da avaliação entre os atores de interesse.

4. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

O Estudo de Avaliabilidade visa identificar em que medida os programas estão em condições de serem avaliados no futuro e ajudar os principais detentores de interesse a chegarem a um acordo sobre os critérios de avaliação, promovendo o seu envolvimento no processo de avaliação e tornando mais provável que a avaliação atenda às necessidades do programa/projeto e que os seus resultados sejam posteriormente utilizados. Surge como resposta à necessidade de reduzir o número de avaliações de má qualidade e garantir que os recursos não sejam gastos em uma avaliação que não vale a pena ou não é útil^{14,15}.

Davies¹⁶, após revisão da bibliografia sobre análises da avaliabilidade, concluiu que, embora sejam complementares, há dois conceitos diferentes para análise da avaliabilidade. Enquanto um desses conceitos examina, em termos teóricos, se um projeto/programa pode ser avaliado no seu estado atual, com base na sua concepção e na teoria da mudança que lhe está subjacente, o outro, na prática, analisa, com base nos sistemas e na capacidade do projeto/programa, se os dados relevantes estarão disponíveis para uma avaliação. O autor explica que a maioria dos estudos de avaliabilidade analisa, mais do que a possibilidade de avaliação, a exequibilidade e utilidade de avançar com uma avaliação.

Morra Imas e Rist¹⁷ definem a análise da avaliabilidade como um exame preliminar para determinar se uma avaliação é útil e viável. Nesse mesmo sentido, para Wholley, et al¹⁴, a análise da avaliabilidade identifica em que medida os programas estão em condições de serem avaliados, e não se uma intervenção pode ser avaliada, tendo em vista que qualquer intervenção é passível de avaliação.

Para esses autores, uma intervenção encontra-se apta a uma avaliação útil se atender aos seguintes requisitos: i) As metas da intervenção foram acordadas e são realistas – há entre os diversos detentores de interesse coincidência de percepção quanto às metas, relativamente às quais a intervenção pode ser avaliada; ii) As necessidades

de informação estão bem identificadas – há acordo quanto a objetivos, recursos, processos, produtos e resultados que podem ser objeto da avaliação e há acordo quanto ao uso da informação produzida; iii) É possível obter dados para a avaliação – há possibilidade de medir, em termos quantitativos ou qualitativos, os recursos, atividades, produtos e resultados-chave da intervenção; iv) Os potenciais utilizadores desejam e são capazes de utilizar a informação da avaliação – por exemplo, para aumentar a responsabilização/prestação de contas, melhorar a qualidade da intervenção ou mostrar o seu valor aos tomadores de decisão.

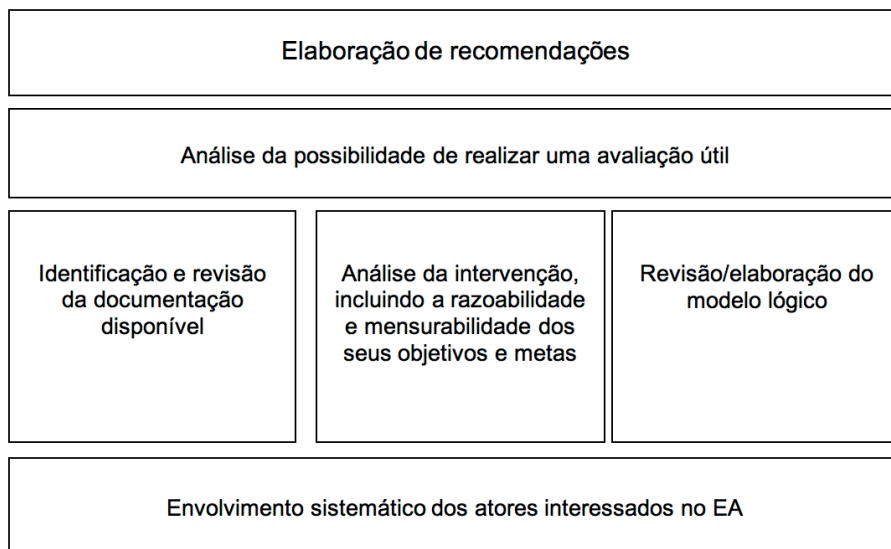
A análise de avaliabilidade de uma determinada intervenção deve ainda responder às seguintes questões, a fim de determinar se sua avaliação é útil e exequível: i) A intervenção está pronta para ser gerida ou supervisionada de acordo com uma abordagem orientada para os resultados? ii) Que mudanças são necessárias para permitir uma gestão orientada para os resultados? iii) A avaliação é suscetível de contribuir para a melhoria do desempenho da intervenção?

Para Trevisan e Huang¹⁵, as análises da avaliabilidade não se constituem em um “processo linear de etapas”, devendo ser levados em consideração a dinamicidade do contexto, a complexidade e o grau de desenvolvimento da intervenção, o momento em que se realiza, o número de detentores de interesse, entre outros. Ainda segundo os autores, esses elementos podem, na prática, ser abordados simultaneamente.

As análises da avaliabilidade são particularmente relevantes para assegurar que durante a avaliação sejam recolhidas informações úteis, que respondam aos critérios de: relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade.

Os produtos esperados de um estudo de avaliabilidade são uma descrição abrangente do programa, das perguntas de avaliação e uma concordância entre todos os envolvidos em relação a tudo isso. Nesse sentido, realizar um estudo de avaliabilidade significa avaliar e criticar o programa até que seu desenho seja coerente e lógico, auxiliando na definição dos propósitos e do foco avaliativo, culminando em uma apreciação prévia acerca das possibilidades e da oportunidade da avaliação (figura 2).

Figura 2. Desenho do EA do Projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS



Fonte: Elaboração das Autoras

5. ELEMENTOS PARA O ESTUDO DE AVALIABILIDADE

A análise da avaliabilidade deve estruturar-se em elementos necessários que permitam identificar se um programa está em condições de ser avaliado, e se a avaliação é justificada, viável, exequível e suscetível de fornecer informações úteis. Para tanto, deve contemplar todas as questões relevantes que servirão de base para essa análise, a saber: i) Mapeamento dos interessados na avaliação; ii) Perguntas avaliativas; iii) Matriz de medidas utilizada.

5.1 Mapeamento dos interessados na avaliação

Para uma avaliação de qualidade, deve ser observado o cumprimento de alguns padrões, conforme as melhores normas, no mapeamento dos interessados. Nesta intervenção, serão observados os padrões oferecidos pelo *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, um Comitê criado nos Estados Unidos, na década de 1970, para definir os padrões que deveriam guiar avaliadores na condução de seu trabalho, bem como orientar qualquer profissional interessado em atribuir valor para a qualidade do processo avaliativo: i) utilidade – garantir que a avaliação seja útil e responda às questões diretamente relevantes para os usuários; ii) viabilidade – garantir a sua execução com os recursos disponíveis; iii) precisão – garantir que os dados são precisos e

confiáveis; iv) propriedade – garantir que a avaliação será ética e conduzida respeitando os direitos e interesses dos envolvidos; e v) transparência – garantir que a avaliação permita uma meta-avaliação.

Sendo o aprimoramento da gestão um dos elementos-chave no desempenho das políticas de saúde no âmbito do SUS, a avaliação da efetividade da intervenção no aprimoramento da gestão interessa às SES, ao Conass, ao MS, enquanto gestores do SUS, ao HAOC, enquanto executor do projeto e ao Conasems^{vi}.

5.2 Perguntas avaliativas

A elaboração de perguntas é um momento-chave do processo que requer uma reflexão profunda e cuidadosa do grupo envolvido com a avaliação, sendo necessário considerar alguns critérios na escolha das perguntas avaliativas, tais como: relevância, utilidade, viabilidade.

Essas perguntas cumprem o papel de orientar o desenvolvimento da avaliação e deverão compor a matriz avaliativa a ser aplicada aos gestores e equipes técnicas das SES.

5.3 Matriz de medidas utilizada

A Matriz Avaliativa utilizada expressa a lógica causal da intervenção em parte e no todo, ao analisar diferentes documentos elaborados durante a intervenção, traduzindo como os seus componentes contribuem para a produção dos seus efeitos, favorecendo sínteses e incluindo informações qualitativas e quantitativas, com vistas a obter resultados que podem ser aferidos e que contemplem os objetivos da avaliação.

5.4. Matriz de Análise de Avaliabilidade

Observados os elementos citados, foi elaborada a matriz de análise da avaliabilidade do referido Projeto, com base na Nota Técnica nº 2: *Análise da avaliabilidade: Determinar a viabilidade de uma avaliação a um projeto ou programa*¹⁸, disponível no site do Instituto Camões^{vii}. Está contido na matriz o conjunto de elementos e questões avaliativas que orientarão este estudo.

vi. O Conasems tem como missão agregar e representar o conjunto das Secretarias Municipais de Saúde do País. [internet]. Acesso em 30 ago 2019. Disponível em: <https://www.conasems.org.br/>

vii. Camões, I.P é um instituto público, integrado à administração indireta do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. [internet]. Acesso em 26 set 2019. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/identidade>.

6. MÉTODO

Para a análise da avaliabilidade do projeto, será realizada uma abordagem quali-quantitativa, orientada pela matriz de análise abaixo proposta, que contempla um conjunto de elementos e questões avaliativas. Os dados serão obtidos por meio da análise dos Relatórios produzidos pelos facilitadores que estão conduzindo o processo de planejamento nas SES, dos Mapas Estratégicos elaborados, do Relatório de Coerência entre os instrumentos de planejamento de governo – PPA, LDO e LOA – de planejamento do SUS – PES e PAS – e dos resultados das entrevistas que serão realizadas.

6.1 Matriz de Análise da Avaliabilidade

Intervenção: Projeto de Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS

1- Identificação e envolvimento dos potenciais utilizadores da avaliação e outros detentores de interesse

Sendo o aprimoramento da gestão um dos elementos-chave no desempenho das políticas de saúde no âmbito do SUS, a avaliação da intervenção interessa às SES, ao MS, ao Conass, ao Conasems, enquanto gestores do SUS, e ao HAOC, enquanto executor do projeto.

1.1- Principais utilizadores e detentores de interesse	Interesse na avaliação
Secretarias Estaduais de Saúde	Aferir se a intervenção atendeu às expectativas da SES e se impactou nos resultados esperados.
MS	Verificar se as soluções estratégicas propostas pelo projeto contribuíram para a melhoria da gestão e da qualificação do SUS e se a metodologia de planejamento aplicada, com ênfase no planejamento estratégico, contribuiu para a mudança na forma de planejar no SUS.
Conass	Verificar se a metodologia de planejamento aplicada, com ênfase no planejamento estratégico, contribuiu para a mudança na forma de planejar das SES.
Conasems	Verificar se as soluções estratégicas propostas pelo projeto contribuíram para a melhoria da gestão.

1.1- Principais utilizadores e detentores de interesse	Interesse na avaliação
HAOC	<p>Demonstrar a capacidade de desenvolver projetos como hospital de excelência, com foco na responsabilidade social.</p> <p>Verificar se a conjugação de esforços com os seus parceiros, MS e Conass, por meio de projetos de interesse dos gestores do SUS, contribuiu para a mudança do processo de elaboração dos instrumentos de planejamento.</p>

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Até que ponto os diferentes detentores de interesse estão disponíveis para participar na análise da avaliabilidade?	<input type="checkbox"/> Disponíveis <input type="checkbox"/> Pouco disponíveis <input type="checkbox"/> Indisponíveis	
Existe consistência na forma como a lógica do programa é descrita na documentação da intervenção e no modo como os detentores de interesse descrevem a lógica da intervenção?	<input type="checkbox"/> Consistente <input type="checkbox"/> Pouco consistente <input type="checkbox"/> Sem consistência	
Há expectativa de múltiplas interações entre diferentes componentes do projeto? Até que ponto estão claramente definidas as interações esperadas?	<input type="checkbox"/> Claramente definidas <input type="checkbox"/> Mal definidas <input type="checkbox"/> Não definidas	

2- Identificação e revisão da documentação da intervenção

Levantamento dos diferentes documentos elaborados durante a intervenção, traduzindo como os seus componentes contribuem na produção dos efeitos da intervenção, favorecendo sínteses e incluindo informações qualitativas e quantitativas.

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Os documentos-chave da intervenção estão disponíveis para a análise? (documento com a proposta da intervenção, relatórios de progresso, avaliações, análises, entre outros)	<input type="checkbox"/> Existem todos <input type="checkbox"/> Incompletos <input type="checkbox"/> Não há documentos	
Se tiver sido realizada uma avaliação do projeto	<input type="checkbox"/> Os relatórios estão disponíveis <input type="checkbox"/> Os relatórios não estão disponíveis	

2.1- Acompanhamento

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Foi definido um sistema de acompanhamento do progresso incluindo ações a realizar para registar a evolução?	<input type="checkbox"/> Sistema bem estabelecido <input type="checkbox"/> Sistema estabelecido, mas precisa de melhorias. <input type="checkbox"/> Sistema não estabelecido	
O sistema de acompanhamento para recolher e sistematizar as informações tem responsabilidades, fontes e periodicidade definidas?	<input type="checkbox"/> As responsabilidades, fontes e periodicidade estão definidas e são adequadas. <input type="checkbox"/> As responsabilidades, fontes e periodicidade estão mal definidas e não são adequadas. <input type="checkbox"/> Não há responsabilidades, fontes e periodicidades definidas.	
Estão sendo recolhidos dados para todos os indicadores? Os dados sobre os indicadores/ evidências são recolhidos e são suficientes? (quantitativos/qualitativos)	<input type="checkbox"/> Os dados são recolhidos e são suficientes <input type="checkbox"/> Os dados são recolhidos, mas são insuficientes e/ou com problemas de fidedignidade. <input type="checkbox"/> Não há recolha de dados	

3- Análise da intervenção

Analisa-se em que medida os resultados pretendidos pelo Projeto podem ser alcançados, diante das atividades identificadas e recursos disponíveis.

3.1- Beneficiários

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Os beneficiários estão claramente identificados?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Apenas alguns <input type="checkbox"/> Não	
Como foram identificadas as necessidades dos grupos-alvo? Em que medida foram consultados os beneficiários pretendidos?	<input type="checkbox"/> As necessidades foram identificadas através da consulta dos beneficiários <input type="checkbox"/> Os beneficiários foram consultados, mas as necessidades identificadas não correspondem às suas. <input type="checkbox"/> As necessidades foram identificadas sem consulta dos beneficiários	

3.2- Lógica da Intervenção - Adequação do desenho da intervenção		
Questões avaliativas	Resposta	Observações
A intervenção tem um calendário claramente definido?	<input type="checkbox"/> Há um calendário bem definido <input type="checkbox"/> Há um calendário, mas não é exequível. <input type="checkbox"/> Não há calendário	
A finalidade da intervenção (objetivo geral) está claramente definida e é realista? Há uma explicitação clara do problema que a intervenção visa resolver?	<input type="checkbox"/> Claramente definida <input type="checkbox"/> Definida, mas com insuficiências. <input type="checkbox"/> Não definida	
Os interessados concordam que os objetivos da intervenção podem ser alcançados, dadas às atividades previstas, no âmbito da intervenção durante a sua vida útil?	<input type="checkbox"/> Concordam <input type="checkbox"/> Concordam parcialmente <input type="checkbox"/> Discordam	
É provável que os objetivos gerais do programa possam ser alcançados, dadas às atividades previstas, dentro do tempo de vida da intervenção?	<input type="checkbox"/> Muito provável <input type="checkbox"/> Pouco provável <input type="checkbox"/> Não é provável	
Os resultados esperados estão ligados aos problemas e necessidades identificadas? Os objetivos da intervenção são claramente relevantes para as necessidades do grupo-alvo?	<input type="checkbox"/> Claramente relacionados e relevantes <input type="checkbox"/> Parcialmente relacionados e relevantes <input type="checkbox"/> Não relacionados nem relevantes	
Os objetivos específicos da intervenção (resultados esperados com a conclusão da intervenção) estão claramente definidos e são realistas?	<input type="checkbox"/> Claramente definidos e realistas <input type="checkbox"/> Definidos, mas irrealistas. <input type="checkbox"/> Não definidos	
As causas dos problemas estão identificadas?	<input type="checkbox"/> Claramente identificadas <input type="checkbox"/> Parcialmente identificadas <input type="checkbox"/> Não identificadas	
As atividades do programa estão bem definidas e são suficientes?	<input type="checkbox"/> Bem definidas e suficientes <input type="checkbox"/> Parcialmente definidas <input type="checkbox"/> Não definidas	
Os recursos estão claramente definidos e são suficientes? São mensuráveis?	<input type="checkbox"/> Claramente definidos, suficientes e mensuráveis. <input type="checkbox"/> Mal definidos <input type="checkbox"/> Não há recursos definidos	

3.3- Indicadores

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Há indicadores (para o objetivo geral, para os resultados/objetivos específicos e para os produtos)? Estes indicadores captam a informação relevante?	<input type="checkbox"/> Específicos <input type="checkbox"/> Mensuráveis <input type="checkbox"/> Alcançáveis <input type="checkbox"/> Realistas <input type="checkbox"/> Oportunos <input type="checkbox"/> Captam a informação relevante <input type="checkbox"/> Os indicadores não captam a informação relevante <input type="checkbox"/> Não foram definidos indicadores	
Há critérios que permitam avaliar a fidedignidade dos dados?	<input type="checkbox"/> Há critérios claramente definidos <input type="checkbox"/> Há critérios, mas são insuficientes. <input type="checkbox"/> Não há critérios definidos	

4- Rever/Preparar um modelo Lógico

Analisa-se a existência de lacunas no modelo lógico do Projeto, podendo ser proposta mudanças substanciais no mesmo, com vistas a uma posterior avaliação.

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Foi claramente definido um modelo lógico?	<input type="checkbox"/> Completo e bem articulado <input type="checkbox"/> Necessita de melhorias <input type="checkbox"/> Não existe	
Há consistência lógica entre os componentes da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Existe consistência na forma como o modelo lógico é descrito nos documentos do projeto - concepção do projeto, planos de trabalho, relatórios de progresso, etc.?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
É possível identificar que relações na cadeia causal são mais críticas para o sucesso do projeto e, portanto, devem ser o foco das perguntas de avaliação?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
As atividades, os produtos e o objetivo específico estão relacionados logicamente?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Os resultados da intervenção estão identificados de uma forma coerente. Os resultados, efeitos e impactos constituem uma cadeia de resultados lógica?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Há acordo entre a liderança e o pessoal da intervenção sobre quais são os resultados esperados da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Há acordo entre os detentores de interesse quanto ao modelo lógico?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

4.1- Pressupostos e riscos

Questões avaliativas	Resposta	Observações
Os fatores e atores externos que podem afetar a viabilidade do projeto estão claramente identificados?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Foi definido um sistema de gestão de riscos, incluindo as ações a empreender para mitigá-los?	<input type="checkbox"/> Sistema bem definido <input type="checkbox"/> Sistema definido,mas necessita de melhorias. <input type="checkbox"/> Sistema não definido	

5- Analisar a possibilidade de realizar uma avaliação útil

Analisa-se em que medida a intervenção está pronta para ser avaliada.

5.1- Viabilidade, credibilidade e utilidade da avaliação

Questões avaliativas	Resposta	Observações
O contexto é propício para realizar a avaliação, tanto externo como interno ao programa, incluindo a implicação dos detentores de interesse?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Há recursos disponíveis para realizar a avaliação tais como equipa bem treinada, recursos financeiros, etc.?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
É o momento certo?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

5.2- Apropriação pelos detentores de interesse

Questões avaliativas	Resposta	Observações
A agência financiadora ou executora comprometeu-se em desenvolver um sistema de acompanhamento e avaliação da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	
Espera-se que os beneficiários participem no processo de preparação e acompanhamento da intervenção?	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	

6- Discutir os resultados da análise da avaliabilidade e conclusões com os detentores de interesse

Discussão do relatório preliminar da análise de avaliabilidade com os detentores de interesse para verificação, clarificação e conclusão do relatório. As constatações e recomendações devem ser utilizadas para definir um plano de ação para resolver os desafios identificados, antes de avançar com uma avaliação.

Conclusões da avaliabilidade da intervenção

- Recomendações para os sistemas de acompanhamento ou desenvolvimento de capacidades
- Momento de avaliação recomendado
- Modelo lógico de avaliação recomendado, incluindo eventuais questões da avaliação.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Qualificar as avaliações, especialmente no SUS, é um dever e um desafio a ser enfrentado por avaliadores e gestores, uma vez que as boas avaliações podem agregar inteligência estratégica e apoiar decisões consistentes para gerar práticas mais efetivas e eficazes no enfrentamento dos problemas no sistema de saúde.

Nesse sentido, é fundamental o desenvolvimento e o aprimoramento de metodologias de investigação que possam contribuir efetivamente para a qualificação da gestão do SUS, respaldada em processos de avaliação do impacto das intervenções em saúde, com vistas a determinar sua disponibilidade ou efetividade.

Nesse contexto, enquanto o aprimoramento das alternativas metodológicas na pesquisa avaliativa contribui para o aumento da validade interna da pesquisa, a princi-

pal vantagem de uma avaliação orientada pela teoria (*theory-driven evaluation*) é poder contribuir para a “reprodutibilidade ou validade externa das intervenções governamentais em larga escala”¹⁹, e, recomendar, ou não, sua implementação, bem como identificar melhorias passíveis de incorporação na intervenção, sendo esta a finalidade do Estudo da Avaliabilidade.

Vale ainda destacar a importância da correta aplicação do método de avaliação, com o objetivo de garantir a uniformidade de critérios e procedimentos norteadores do processo de avaliação, com vistas a melhorar a capacidade do conjunto dos atores envolvidos nesse processo.

REFERÊNCIAS

1. Duarte EC, Barreto SM. Transição demográfica e epidemiológica: a Epidemiologia e Serviços de Saúde revisita e atualiza o tema. *Epidemiol. Serv. Saúde* [internet]. 2012 [acesso em 2019 ago 30];21(4):529-532. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742012000400001&lng=pt&nrm=iso>.
2. Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. O Financiamento da Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS; 2011. 124 p. (Coleção Para Entender a Gestão do SUS 2011, 2).
3. CEBES; ABRASCO; ABRES; REDE UNIDA; AMPASA. Manifesto Reafirmando Compromissos pela Saúde dos Brasileiros de 23 de novembro de 2005 [internet]. [acesso em 2019 ago 07]. Disponível em: <http://www.abrasco.org.br/publicacoes/arquivos/20060713121020.pdf>.
4. Brasil. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de Setembro de 2017. Art. 96. Publicada em 03/10/2017 [internet]. [acesso em 2019 ago 02]. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html.
5. Brasil. 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 [internet]. [acesso em 2019 ago 25]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.
6. Chiavenato I, Sapiro a. Planejamento Estratégico: Fundamentos e aplicações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; 2010.

7. Contandriopoulos AP, Champagne F, Denis JL, Pineault R. A avaliação na área de saúde: Conceitos e métodos. In: Hartz ZMA, organizadora. Avaliação em Saúde: Dos Modelos Conceituais à Prática na Análise da Implantação de Programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 1997. p. 29-47.
8. Champagne F, et al. A avaliação no campo da saúde: conceitos e métodos. In: Brousele A. et al., organizadores. Avaliação em saúde conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2011. p. 19-40.
9. Rivera FJU. Análise Estratégica em Saúde e Gestão pela Escuta. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2003.
10. Artmann E. O Planejamento Estratégico Situacional: A Trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde (Uma Abordagem Comunicativa) [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 1993.
11. Drucker P. Introdução à Administração. São Paulo: Pioneira; 1984.
12. Rezende DA. Planejamento Estratégico Público ou Privado: Guia para Projetos em Organizações de Governo ou de Negócios. São Paulo: Atlas; 2011.
13. Hartz ZMA, organizadora. Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas [internet]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ; 1997 [acesso em 2019 ago 02]. 132 p. ISBN 85-85676-36-1. Available from SciELO Books: <http://books.scielo.org>.
14. Wholey J, Hatry H, Newcomer K editors. Handbook of Practical Program Evaluation, 3rd. ed. Jossey-Bass; 2010.
15. Trevisan MS, Huang MY. Evaluability Assessment: A Primer. Pract assess res eval. [internet] 2003 [acesso em 2019 ago 02];8(20). Disponível em: <http://www.pareonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>.
16. Davies R. Planning Evaluability Assessment: A Synthesis of the Literature with Recommendations. Working Paper 40. London, DFID; 2013. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248656/wp40-planning-eval-assessments.pdf.
17. Morra Imas LG, Rist RC. The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations. World Bank Publications; 2009.

18. GAA/ Camões, I.P. Nota técnica nº 2: Análise da avaliabilidade: Determinar a viabilidade de uma avaliação a um projeto ou programa. janeiro 2016

19. HARTZ, Z.M.A. Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico-metodológicas e políticas institucionais. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 4, n. 2, p. 341-354, 1999.