

## **DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO DA SAÚDE – CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS**

*Márcia Bassit*

*Gilberto Porto Barbosa*

*João Paulo Martins Melo*

### **1. MAIS SAÚDE: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO DO SETOR SAÚDE**

O PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, é a estratégia nacional de desenvolvimento do Governo Federal brasileiro, a qual foi lançada em janeiro de 2007, com a criação do PAC Infra-estrutura, sob o comando da Casa Civil (BRASIL, 2007). Além do PAC Infra-estrutura, o Programa de Aceleração de Crescimento é composto por vários outros programas setoriais, entre os quais, pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRO-NASCI e o PAC do Setor Saúde, também conhecido como Mais Saúde, cujo grande objetivo é melhorar as condições de saúde da população brasileira, fortalecendo a saúde como uma frente estratégica de geração de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2008).

Reconhecendo os avanços obtidos pelo Sistema Único de Saúde, o programa Mais Saúde visa contribuir para a superação dos obstáculos ainda encontrados na consolidação do SUS. Com este propósito, o Mais Saúde, que se constitui na agenda estratégica do Ministério da Saúde, tem como orientação principal as sete diretrizes estratégicas apresentadas abaixo:

- i) Consolidar um sistema de saúde universal, equânime e integral, mediante um conjunto de ações concretas voltadas para o investimento em capital físico e nos profissionais de saúde;

- ii) Consolidar as ações de Promoção da Saúde e a Inter-setorialidade no centro da estratégia, com um novo modelo de atenção centrado na busca de qualidade de vida como uma política nacional e federativa de governo;
- iii) Priorizar os objetivos e as metas do Pacto pela Saúde, na dimensão do Pacto pela Vida, o qual representa um compromisso firmado entre os gestores do SUS em torno de prioridades que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população brasileira (BRASIL, 2006);
- iv) Aprofundar a estratégia de regionalização, de participação social e de relação federativa, seguindo as diretrizes aprovadas pelo Pacto da Saúde;
- v) Fortalecer o Complexo Produtivo e de Inovação em Saúde, permitindo associar o aprofundamento dos objetivos do Sistema Único de Saúde com a transformação necessária da estrutura produtiva do País;
- vi) Dar um expressivo salto na qualidade e na eficiência das unidades produtoras de bens e serviços e de gestão em saúde, associando a flexibilidade gerencial ao compromisso com metas de desempenho;
- vii) Equacionar a situação de subfinanciamento do SUS, envolvendo a regulamentação da legislação existente e a participação adequada e estável da receita pública no financiamento da saúde.

Em sua totalidade, o Mais Saúde possui setenta e três medidas, cento e sessenta e cinco metas e uma destinação de recursos de quase noventa bilhões de reais previstos para o período de 2008 a 2011, o que possibilita que o programa tenha um impacto significativo não só na melhoria da saúde no país, mas também na geração de investimentos, inovação, renda, emprego e receitas para o Estado brasileiro (BRASIL, 2008).

O fortalecimento da gestão e das instituições são condições essenciais para viabilizar a realização bem-sucedida do Mais Saúde e o desenvolvimento da saúde no país. Dessa forma, o Ministério

da Saúde concebeu um modelo de gestão para resultados, sob a coordenação da Secretaria Executiva utilizando a metodologia do Governo Matricial combinado com o Balanced Scorecard (BSC).

## 2. O PROJETO MAIS GESTÃO É MAIS SAÚDE – FASE I

Para o desenvolvimento do modelo de gestão para resultados do Ministério da Saúde, foi criado um projeto denominado Mais Gestão é Mais Saúde, cujo lançamento ocorreu em fevereiro de 2008. Este projeto, que contou com o apoio da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, escritório regional das Américas da Organização Mundial de Saúde - OMS), foi desenvolvido pela Coordenação Geral de Modernização e Desenvolvimento Institucional (CGMDI) da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, juntamente com a equipe do Instituto Publix.

Durante a realização do projeto Mais Gestão é Mais Saúde houve uma grande mobilização do corpo técnico e gerencial do Ministério da Saúde e a geração de uma quantidade expressiva de informações. Com objetivo de envolver a equipe do Ministério com o projeto foi composto por equipes de diversas áreas conforme representa a Figura 1:



Figura 1: Modelo de atuação da equipe do projeto Mais Gestão é Mais Saúde – Fase I

Para alcançar os resultados pretendidos, a fase I do projeto Mais Gestão é Mais Saúde foi organizada em três etapas, envolvendo: Diagnóstico, Elaboração do Modelo de Gestão Estratégica e Mapeamento dos processos.

## 2.1 O diagnóstico

O Diagnóstico do Ministério da Saúde foi realizado com o objetivo de identificar sua capacidade de cumprir a missão institucional e implementar o Mais Saúde no horizonte de tempo previsto. Para obter esses resultados, o diagnóstico foi composto pelas etapas: i) Identificar os problemas que de alguma maneira afetam o desempenho da organização; ii) Buscar informações sobre os problemas identificados; iii) Analisar as informações obtidas; e iv) Fazer recomendações de melhoria a partir das conclusões do diagnóstico.

A metodologia utilizada baseou-se numa análise multidimensional que contemplou sete dimensões: estratégia, estrutura, modelo institucional, processos, pessoas, sistemas de informações e custos e investimentos. Cada uma das dimensões foi avaliada tanto individualmente quanto em relação ao alinhamento existente entre as mesmas, naquele momento. Uma das vantagens obtidas em relação ao emprego desta metodologia foi a do favorecimento de um olhar mais amplo sobre toda a instituição, que permitiu identificar interrelações diversas na dinâmica da organização.

Como resultado, o diagnóstico consolidado permitiu a identificação de entraves que ocorrem de forma generalizada na instituição e/ou que prejudicam seu desempenho global. Todo o diagnóstico foi sintetizado em tópicos que descreveram a situação na ocasião da análise, os problemas encontrados e as propostas de mudança para cada uma das dimensões analisadas. Um sinalizador (verde, amarelo ou vermelho) identificava a gravidade da situação da Unidade como demonstra a Figura 2.

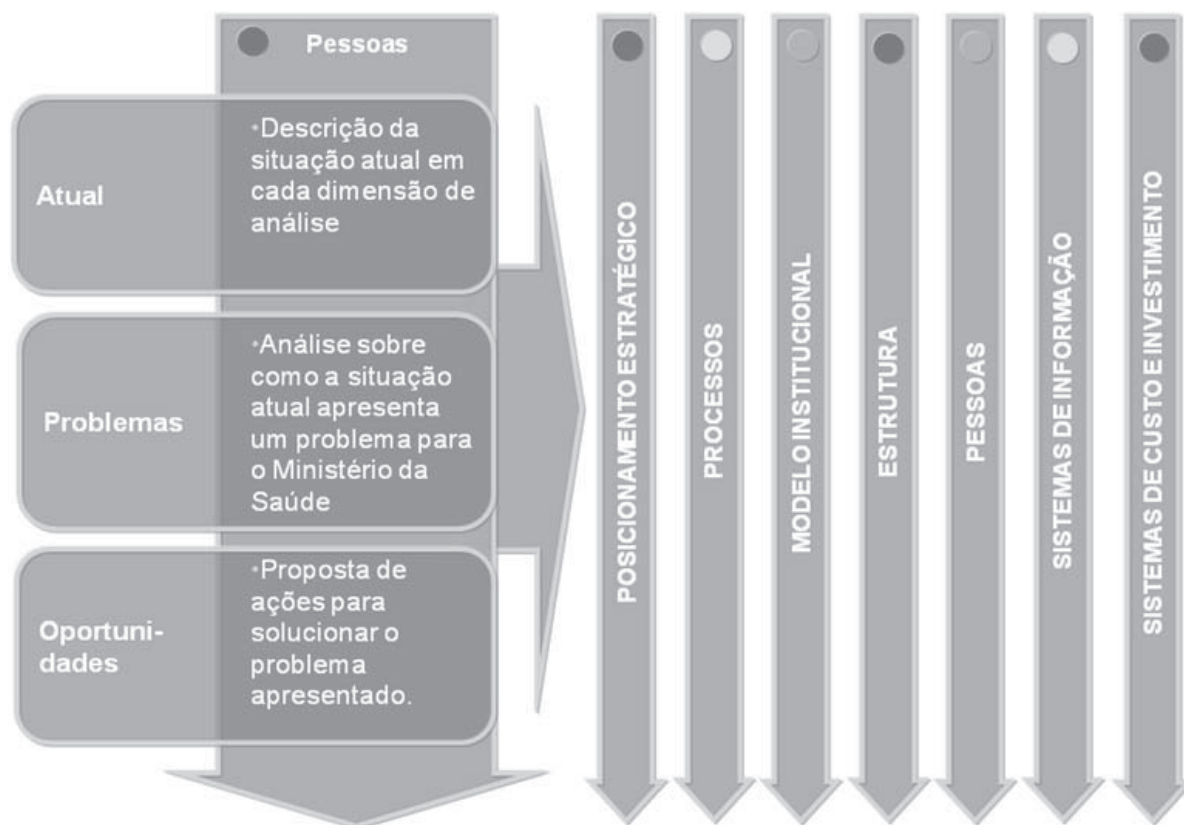


Figura 2: Elementos utilizados na modelagem organizacional do Ministério da Saúde

O projeto trouxe ainda alguns resultados indiretos para o Ministério da Saúde. Por ocasião dos trabalhos desenvolvidos, o Mais Saúde foi amplamente disseminado dentro e fora da organização, o que serviu para que muitos compreendessem e se apropriassem da estratégia da organização e quais os principais obstáculos para sua implementação gerando o comprometimento para a mudança.

## 2.2 Elaboração do Modelo de Gestão Estratégica

O novo Modelo de Gestão Estratégica do Ministério da Saúde teve como objetivo a construção de um processo que permitisse o gerenciamento da estratégia e dessa forma contribuísse para sua implementação. Como primeira etapa foi realizada a tradução do Mais Saúde em um mapa estratégico, instrumento da metodologia do Balanced Scorecard para comunicar a estratégia aos seus públicos de interesse de forma acessível que está ilustrado na Figura 3.

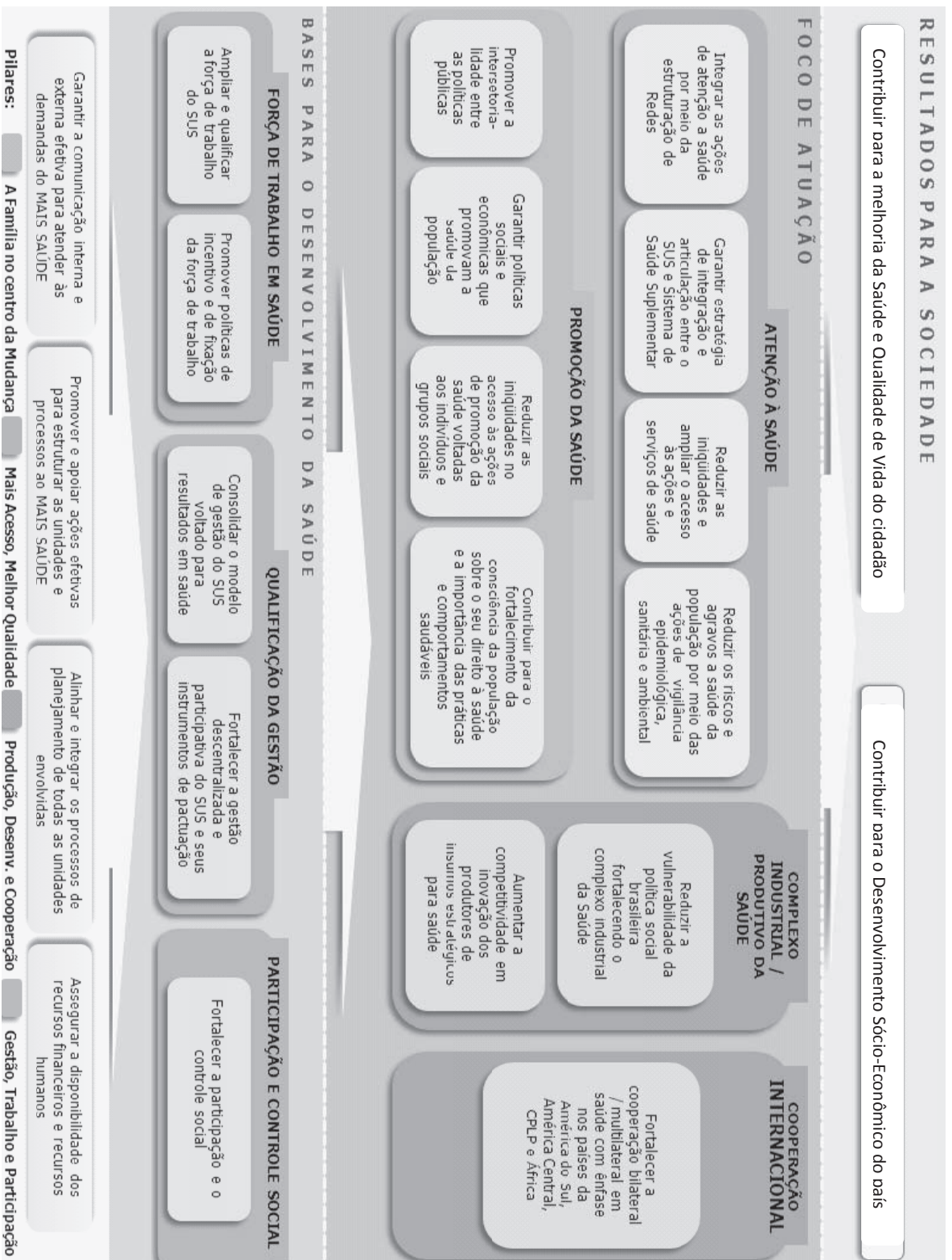


Figura 3: Mapa Estratégico do Mais Saúde

Dessa forma, foram identificadas quais as responsabilidades de cada uma das unidades da administração direta e órgãos vinculados ao Ministério da Saúde na implementação do programa, detalhando as medidas do Mais Saúde em ações, com datas e responsáveis, possibilitando a adoção de uma abordagem de gestão de projetos para as iniciativas relacionadas ao Mais Saúde, o que contribuiu significativamente para a coordenação destas iniciativas e a obtenção de resultados.

Foi também realizado um processo de pactuação, com o Ministro, das responsabilidades das unidades da administração direta e órgãos vinculados na implementação do Mais Saúde, suprimindo lacunas e sobreposições de responsabilidades e desenvolveu uma sistemática de monitoramento da agenda estratégica.

O modelo de monitoramento da estratégia construído é atualizado mensalmente e ainda são realizados dois ciclos de reuniões gerenciais de acompanhamento: reuniões bimestrais de monitoramento e controle e reuniões semestrais de aprendizado estratégico. O ciclo de monitoramento e controle tem como objetivo avaliar o desempenho do Mais Saúde, analisando a performance obtida, identificando problemas e gargalos e propondo soluções para os pontos em que o desempenho não esteja satisfatório. Já o ciclo de aprendizado estratégico verifica se as premissas que fundamentam o Programa Mais Saúde continuam válidas.

O monitoramento intensivo do Mais Saúde possibilitou que o Ministério tivesse informações adequadas para fazer eventuais correções que aumentaram a capacidade de implementação do Mais Saúde.

### **2.3 Mapeamento dos Processo de Trabalho**

A partir do Mais Saúde, foi identificado o nível de prontidão dos processos da Secretaria Executiva para atender suas demandas estratégicas como representado na Figura 4. O foco foi nos processos da Secretaria Executiva devido ao papel desempenhado por esta Secretaria, que auxilia o Ministro na coordenação ministerial, oferece suporte técnico-administrativo e contribui para o desenvolvimento institucional do Ministério da Saúde e de todo o SUS.

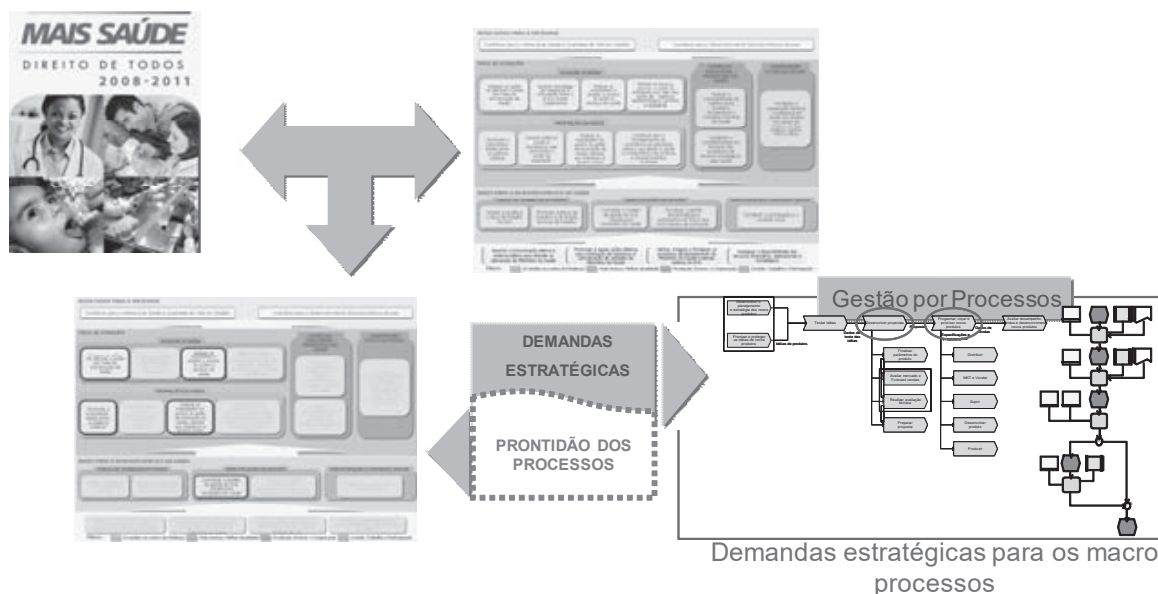


Figura 4: Análise de prontidão dos processos a partir da estratégia

Em decorrência do diagnóstico da prontidão dos processos também foram elaboradas propostas de intervenção nos processos da Secretaria Executiva, de modo que esta secretaria seja capaz de viabilizar os resultados contratualizados por ela no Mais Saúde e o cumprimento do seu papel institucional.

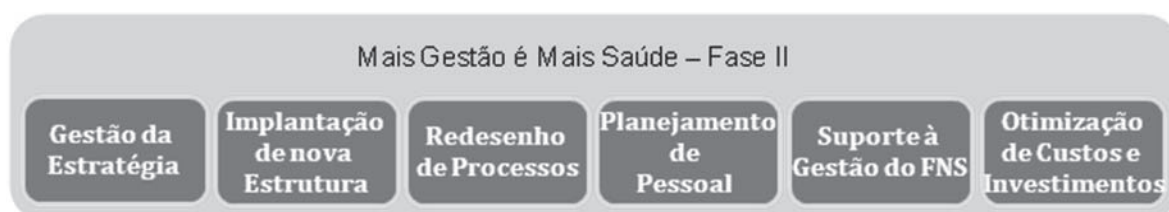
As propostas de intervenção elaboradas solucionaram ou atenuaram os principais gargalos destes processos, que impactam todo o Sistema Único de Saúde, por lidarem com questões como a gestão do Sistema Único de Saúde, a logística de medicamentos, o repasse de recursos a estados e municípios, entre outros. As principais intervenções estavam relacionadas com a sistematização de processos, vinculação dos processos à estratégia organizacional, automatização de etapas repetitivas realizadas manualmente, eliminação de etapas redundantes, integração de processos, padronização de modelos e análises e criação de pontos de controle gerenciais.

### 3. Projeto Mais Gestão é Mais Saúde - Fase II

Com a finalidade dar continuidade às melhorias iniciadas na fase I do projeto Mais Gestão é Mais Saúde, foi planejada uma se-



gunda fase do projeto. Esta nova fase também contou com o apoio da Organização Pan-Americana de Saúde e o envolvimento dos gestores e técnicos do ministério, condições que se mostraram essenciais para o sucesso da Fase I. A Fase II do Projeto Mais Gestão é Mais Saúde teve como escopo as frentes representadas na Figura 5 abaixo:



### 3.1 Implementação do Modelo de Gestão Estratégica

Esta etapa assessorou o Ministério da Saúde na condução do processo de monitoramento e avaliação da agenda estratégica, auxiliando na resolução de dificuldades e contribuindo para que o processo seja institucionalizado e incorporado à cultura do ministério.

Também foi realizada a definição de um conjunto de indicadores operacionais para o monitoramento de aspectos críticos dos processos da Secretaria Executiva, de modo que os gestores possam ter um panorama claro do desempenho destes processos em seus aspectos mais relevantes para o adequado funcionamento do ministério.

Foram realizadas ainda ações de comunicação dos resultados para o Ministério da Saúde com objetivo de que todos os colaboradores pudessem acompanhar a evolução das ações e participar da gestão com objetivo que possam contribuir para os resultados da organização.

### 3.2 Alinhamento da estrutura organizacional

Como resultado do Diagnóstico Institucional e da necessidade de alinhamento com a estratégia organizacional representada pelo Mais Saúde, foi implementada uma mudança na estrutura do Ministério da Saúde por meio do Decreto 6.860 de 27 de Maio de 2009.

A nova estrutura do Ministério da Saúde contemplou mudanças significativas em sua forma de organização do trabalho e que eliminou diversos problemas identificados no diagnóstico.

Com objetivo de gerar o comprometimento das áreas para a implementação da nova estrutura foram realizadas reuniões de alinhamento com todas as lideranças sobre as mudanças nas competências das áreas e novo perfil desejado. Durante essas reuniões foram avaliadas ações, projetos e processos sob responsabilidades das áreas e como a mudança na estrutura organizacional implicará na redefinição dos papéis das áreas. Esse alinhamento foi importante para que na transição dos modelos de organização não existissem problemas. Com a conclusão dessa etapa de alinhamento foi desenvolvido um projeto de comunicação interna com objetivo de toda a organização tivesse conhecimento das mudanças implementadas.

Para que a mudança gerasse os resultados esperados foi importante que toda a equipe do Ministério da Saúde estivesse envolvida e mobilizada com o novo projeto organizacional. Para conseguir essa mobilização foi desenvolvido um trabalho de coaching junto às lideranças das áreas que enfrentaram mudanças para que estes estivessem preparadas para conduzir junto à suas equipes a melhor estratégia de comunicação, identificação das resistências e avaliação de ações necessárias para a implementação do novo modelo sem interrupção nos serviços e projetos desenvolvidos pela unidade.

### **3.3 Alinhamento das pessoas**

Esse alinhamento da força de trabalho com a agenda estratégica exerceu um papel importante dentro do modelo de Gestão para Resultados implementado pelo Ministério da Saúde. Somente com uma equipe em quantidade e perfil adequados para a implementação das políticas de saúde foi possível melhorar os resultados gerados pelo Ministério da Saúde para a sociedade.

O Dimensionamento da força de trabalho envolveu uma análise documental com levantamento detalhado do perfil atual da força de trabalho da unidade analisada ( tipo de vínculo do colaborador, for-

mação e quantidade) complementada pelo diagnóstico organizacional e dos principais problemas relacionados com a força de trabalho.

A partir dessas informações foram identificados os fatores críticos que representam variáveis que podem influenciar no desempenho da força de trabalho. Alguns exemplos de fatores críticos encontrados foram a mudanças nas atribuições da área, novos programas ou extinção de ações em andamento, aumento na meta pela expansão de políticas e programas de saúde e intensificação do processo de descentralização do SUS. Além dos fatores críticos foram avaliadas a previsão de novos concursos e aposentadorias para os próximos 3 anos com objetivo de determinar a evolução demográfica da força de trabalho.

Com esses cenários foram conduzidas oficinas com a participação das lideranças onde foi discutido como essas variáveis influenciavam o quadro de pessoal e quais são as ações necessárias para sua adequação. Esse alinhamento foi importante pois subsidiou a distribuição dos concursados que estavam sendo incorporados, determinará a quantidade e lotação dos novos concursos do Ministério da Saúde e ainda gerou subsídios para um Plano de Desenvolvimento de Competências a partir das deficiências encontradas na formação do corpo funcional em relação a seu papel.

### **3.4 Alinhamento dos processos**

Nesta segunda fase do projeto Mais Gestão é Mais Saúde, cinco processos da Secretaria Executiva foram redesenhados. Estes processos foram objeto tanto de iniciativas de melhoria de curto prazo quanto de intervenções estruturais, que foram planejadas junto com as equipes responsáveis por cada um deles. Os processos priorizados foram: Planejamento, monitoramento e avaliação; Gerir instrumentos de execução; Orçamento e finanças; Gerir Logística e Desenvolvimento Institucional.

O redesenho desses processos proporcionou uma melhoria na capacidade da Secretaria-Executiva em ofertar serviços técnico-administrativos para o próprio Ministério da Saúde e para o SUS.

Dentre as melhorias identificadas estão a automatização com definição de regras e procedimentos que permitem o acompanhamento do processo com indicadores de produtividade, a redefinição do Modelo de Compras, Armazenamento e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde para uma maior eficiência logística do Ministério da Saúde e a construção de um novo modelo de desenvolvimento institucional alinhado com o conceito de Gestão para Resultados com objetivo de tornar esse processo parte da cultura organizacional dessa instituição.

### **3.5 Análise de custos em saúde**

Uma última frente de trabalho foi responsável por conduzir estudos que possibilitassem ao Ministério da Saúde identificar oportunidades de economia em seus gastos, sem que haja prejuízo às funções desempenhadas pela organização.

A preocupação com a racionalidade administrativa e na otimização dos gastos públicos proporcionou o desenvolvimento de uma cultura de eficiência e controle dos recursos do Ministério da Saúde e a busca contínua por oportunidades de melhoria.

Os projetos de redução de gastos foram selecionados a partir de uma análise dos principais custos e a avaliação de oportunidades de otimização. Para cada uma das oportunidades encontradas foi designada uma equipe responsável no Ministério da Saúde pela sua execução e atingimento das metas de economia identificadas pelo estudo.

Dos 16 estudos conduzidos, que somaram um montante aproximado de R\$ 3,7 bilhões de gastos analisados, 12 apresentaram potencial para promover uma economia no uso dos recursos envolvidos. Os valores estimados por ano são de R\$ 299 milhões, que representam 8,1% de economia dos gastos totais analisados. Para garantir que esses gastos pudessem ser reduzidos e acompanhados, foram propostos diversos indicadores como representa a Tabela 1.

<b>Tema do estudo</b>	<b>Nome do indicador</b>	<b>Objetivo</b>
Pessoal Inativo	Análise da Tábua de mortalidade do Ministério	Identificar anormalidades nas baixas de inativos do Ministério.
Uso do espaço nas edificações	M <sup>2</sup> por unidade de pessoal das unidades de trabalho	Identificar se a destinação dos espaços úteis do Ministério está sendo efetuada de forma racional e econômica pelas unidades de trabalho.
Gastos com Viagens	Prazo médio de antecedência de solicitação da passagem	Indicar se as unidades gestoras estão efetuando a solicitação de passagens aéreas com a brevidade possível, de modo a obter as melhores condições de compra.
Custos com Reprografia/ Impressões	Custo médio de impressão - Total e por unidade de pessoal	Identificar anormalidades no uso dos recursos relacionados à impressão/reprografia.
Custos com Telefonia	Gastos mensais e minutagem por área/unitário pessoal	Identificar anormalidades no uso do recurso pelas áreas.
Custos com Correios	Gastos mensais e volumes de expedição por unidade gestora	Identificar anormalidades no uso do recurso pelas áreas.
Custos com Armazenagem de Medicamentos	Índice de utilização dos espaços do armazém.	Acompanhar a produtividade dos recursos utilizados na movimentação e armazenagem da carga.
Custos Distribuição de Medicamentos	% do custo de distribuição sobre o valor total da carga	Identificar anormalidades nos gastos com distribuição da entidade.

Tabela 1 – Temas e Indicadores para acompanhamento dos Custos

#### 4. Desafios e Considerações finais

Certamente, a realização de iniciativas audaciosas tais como o Mais Saúde e o Mais Gestão é Mais Saúde sinalizam um caminho a ser trilhado pelas organizações públicas do setor saúde em direção ao desenvolvimento de sua gestão. A inovação gerencial promovida pelo Ministério da Saúde teve como objetivo contribuir para o fortalecimento da Saúde no Brasil por meio da utilização de um Modelo de Gestão para Resultados.

A ‘metodologia’ do Governo Matricial e do BSC possibilitaram a elaboração de uma Agenda Estratégica e o seu alinhamento com a arquitetura organizacional envolvendo Estrutura, Processos, Pessoas e a Criação de uma Central de Monitoramento e Avaliação para acompanhamento dos resultados. Esse processo de mudança organizacional foi acompanhado por Coaching junto às lideranças com objetivo de facilitar o processo de mudança e evitar a interrupção de ações ou perda de produtividade durante a transição.

Os desafios para a implementação de uma mudança organizacional em uma organização complexa como o Ministério da Saúde envolvem diversos fatores que precisam ser analisados, tais como: a articulação entre as três esferas de governo para a implementação de políticas públicas, a formulação de políticas públicas de saúde dentro de uma perspectiva de integralidade do atendimento ao cidadão e o provimento de serviços técnico-administrativos para o SUS.



---

**REFERÊNCIAS**

---

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007 - 2010**: material para a imprensa. Brasília: Governo Federal, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Mais Saúde: direito de todos**: 2008-2011. 1 ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. **Diretrizes Operacionais**: Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão. 2 ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.