



CESF
Curso de Especialização
em Saúde da Família



MÓDULO	Planejamento e Avaliação de Ações em Saúde
AULA 01	Planejamento em Saúde
TÓPICO 1	Introdução ao módulo

Descritores



Descritores

PORTUGUÊS

Planejamento em Saúde
Planejamento em Saúde Comunitária
Planejamento Estratégico
Planejamento Participativo
Sistema Único de Saúde
Técnicas de Planejamento

INGLÊS

Health Planning
Community Health Planning
Strategic Planning
Participative Planning
Unified Health System
Planning Techniques

ESPAÑHOL

Planificación en Salud
Planificación en Salud Comunitaria
Planificación Estratégica
Planificación Participativa
Sistema Único de Salud
Técnicas de Planificación

Olá! Iniciamos este módulo lhe fazendo a seguinte pergunta: Você tem o hábito de planejar?



Multimídia

Sabemos que planejar é um exercício contínuo na nossa vida, portanto, vamos começar nossa conversa com um [vídeo](#) que nos ajuda a refletir sobre o planejamento. Planejamento é a solução de todos os problemas.

O desafio relativo à implementação do SUS exige a utilização de ferramentas e tecnologias, que facilitem a identificação dos principais problemas de saúde de nossas comunidades, e a definição de intervenções eficientes e eficazes. Dessa forma, uma importante ferramenta é, sem dúvida alguma, o Planejamento.

Este módulo tem como objetivos a discussão do processo de planejamento em saúde, desde a identificação dos problemas até a elaboração de um plano de ação capaz de intervir na realidade, propondo mudanças e reorganizando, quando necessário, o processo de trabalho da Equipe de Saúde da Família.

Dessa forma, ela será composta por cinco aulas, intituladas: Planejamento em Saúde, Planejamento Estratégico Situacional, Diagnóstico Situacional em Saúde, Elaboração do **Plano de Ação** e Planejamento no SUS. Esperamos que você participe ativamente, leia os textos sugeridos, realize todas as atividades propostas e participe dos fóruns de discussão.

Nesta aula, vamos iniciar a nossa reflexão sobre o planejamento em saúde, com o objetivo geral de discutir a importância do planejamento e a necessidade de trabalhá-lo enquanto um processo, contando, para tal, com um método de planejamento.

É importante que você participe ativamente de todas as atividades desta aula, pois ela será fundamental para o desenvolvimento das atividades das aulas seguintes, tudo bem?

Objetivos de Aprendizagem

- argumentar sobre aspectos gerais do planejamento em saúde;
- discutir conceitos de planejamento;
- citar as principais diferenças entre os métodos de planejamento estudados.

TÓPICO 2 Aspectos gerais do planejamento

Neste momento, buscaremos situar a questão do planejamento como uma atividade que está incorporada a vida de todos nós, bem como tratar um pouco sobre sua importância para resolver, de forma mais eficiente e eficaz, os problemas de nosso dia-a-dia.

Nesse sentido, surgem outros questionamentos:



Por que precisamos planejar?

Se você fizer uma pequena reflexão sobre o seu cotidiano, poderá, com certeza, perceber que o ato de planejar é inerente ao ser humano. Com maior ou menor grau de consciência todos nós planejamos.

Por exemplo: planeja-se uma viagem, uma festa, a compra de uma casa e até atravessar uma rua movimentada. E, se pensarmos mais um pouco, veremos que há condições que nos obrigam a planejar, como por exemplo, o orçamento doméstico.

01

Aliás, por que será que somos obrigados a planejá-lo?

Por uma razão muito simples: nosso orçamento é normalmente menor que nossas necessidades ou expectativas. Essa é uma ocorrência muito freqüente na vida: os recursos são menores que as demandas e isto nos obriga a planejar, caso contrário, vamos desperdiçar o pouco recurso que temos ou, o que é pior, vamos contrair dívidas com a viagem, com a festa e com a compra da casa.

02

Mas será que é apenas por esta razão que planejamos? Por uma mera questão de economia de recursos?

Não. Planejamos também, e principalmente, porque queremos alcançar objetivos. Aliás, só planeja quem tem algum objetivo específico a ser alcançado, quem sabe aonde quer chegar e, por isso, precisa pensar sobre o melhor caminho a ser trilhado.

03

Mas aqui cabe ainda o seguinte questionamento: Será que é possível alcançarmos objetivos sem planejar?

Se pensarmos bem, veremos que é, mas dependerá mais da sorte. E aí, neste caso, as chances de alcançarmos esses objetivos tornam-se muito pequenas e ficam ainda menores quando queremos alcançar um objetivo coletivamente.

Dessa maneira, percebe-se não há muitas certezas absolutas em planejamento, ele apenas aumenta nossa probabilidade de termos sucesso. E quanto melhor planejarmos, maior a nossa chance de atingirmos os objetivos.

04

Conceito

Podemo-nos perguntar: O planejamento é um pensar ou um agir?

Muitos dirão que é um pensar. Mas, na verdade, são as duas coisas. Ou seja, é uma ação pensada. Segundo Matus (1993) "o planejamento é um cálculo que precede e preside a ação", ou seja, pode-se dizer que um modo bastante simplificado de planejar é "simplesmente" pensar antes e durante a ação.

Sendo assim, o contrário de planejar é improvisar. A ação improvisada é aquela que não tivemos tempo de pensá-la previamente, pois fomos pegos de surpresa, ou seja, são as ações voltadas para os imprevistos. É o famoso "apagar incêndios". Dessa maneira, se planejar é um refletir antes e durante o agir, onde fica então o limite entre a mera reflexão prévia e o planejamento propriamente dito?

Para Matus, (1993) há uma grande diferença entre um cálculo pobre e imediatista, que não projeta o futuro, feito intuitivamente, não sistematizado e com uma visão parcial da realidade, e aquele que considera o futuro de um modo consistente, partindo de uma visão do presente, que trabalha com um cálculo sistematizado, apoiado por teorias e métodos e que tem uma visão mais global, analisando a situação de um modo articulado.

Portanto, o planejamento deve ser um cálculo situacional e sistemático capaz de articular o imediato (presente) com o futuro. Nele, devem-se considerar tanto as propostas dos especialistas, (ou o ponto de vista técnico-científico) como também as diferentes visões ou pontos de vistas dos políticos, que captam a realidade buscando realizar seus projetos ou compromissos.

Observação

A importância do planejamento: o Planejamento constitui, junto à Epidemiologia e às Ciências Sociais, um dos três pilares da Saúde Coletiva. Sendo assim, torna-se de grande importância sua utilização na área da saúde porque:

- Permite melhor aproveitamento do nosso tempo e dos nossos recursos;
- Esclarece objetivos e metas a serem alcançados;
- Leva a uma melhor realização do trabalho por parte dos profissionais envolvidos;
- Permite o acompanhamento das ações por parte da gestão;
- Ajuda a mobilizar vontades e conseguir recursos para o fim almejado.

Bem, se estivermos convencidos de que é preciso planejar, a próxima pergunta a ser feita é:

Por que necessitamos de um método de planejamento?



O planejamento cotidiano, na maioria das vezes, é feito de forma intuitiva ou pouco sistematizada. Quando se pretende alcançar objetivos complexos e fazê-lo coletivamente, torna-se evidente não só o quanto é importante planejar, como também imprescindível contar com um método de planejamento.



É preciso um método que possibilite a compreensão e o compartilhamento de uma mesma "linguagem" (conceitos básicos, terminologia, instrumentos utilizados etc.); que seja capaz de contribuir para o diálogo e para efetiva participação de todos aqueles envolvidos na formulação e na operacionalização de um plano.



Portanto, se não contarmos com um método, torna-se praticamente inviável, principalmente em organizações mais complexas (como as governamentais), que o processo de planejamento possa ser institucional, com participação de todos os níveis.



Outro ponto importante a ser ainda destacado é que este método de planejamento deve ser um processo permanente.

Basta pensar que, quase sempre, principalmente no setor governamental, se está perseguindo objetivos em situações onde os recursos são menores que as necessidades. A essa constatação soma-se o fato de que as situações a serem enfrentadas são dinâmicas, sofrendo constantes transformações. Com isso, planeja-se em situações em que a incerteza, em menor ou maior grau, sempre estará presente.

Portanto, planejar passa a ser uma necessidade cotidiana, um processo permanente para que se possa garantir direcionalidade às ações desenvolvidas, corrigindo rumos, enfrentando imprevistos e buscando sempre caminhar em direção aos objetivos que se quer alcançar.

Para refletir...

Quando planejamos alcançar objetivos complexos e queremos fazê-lo de uma forma participativa, compartilhando diferentes saberes (interdisciplinaridade) e diferentes ações (intersetorialidade), necessariamente precisamos trabalhar com um **método de planejamento**.

Sempre estamos planejando em situações dinâmicas que sofrem constantes transformações. Portanto, é fundamental estabelecer um processo permanente de planejamento que dê conta de corrigir os rumos e manter a direcionalidade das ações desenvolvidas em relação aos objetivos a serem alcançados.

Qual é a diferença entre o planejamento e o plano?



Segundo Matus (1993) "o plano é um produto momentâneo de um processo de planejamento." Funciona como um instrumento para, em determinados momentos, permitir o compartilhamento e/ou a negociação dos projetos elaborados. O plano nunca está acabado, mas tem que estar sempre pronto para orientar a ação da equipe que planeja.

Portanto, um processo de planejamento não é aquele onde (geralmente uma vez ao ano) elabora-se um documento (o plano) para ser apresentado e não necessariamente executado (provavelmente engavetado).

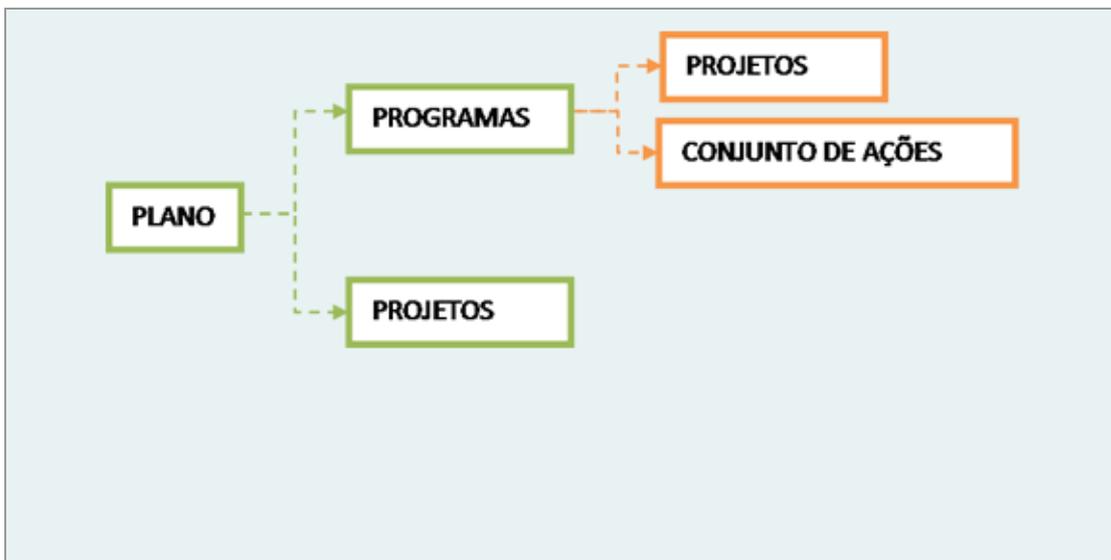
Este documento não é desnecessário, ao contrário, deve ser um instrumento que sirva como referência para o acompanhamento da execução das ações, a correção de rumos e a avaliação dos resultados alcançados em relação aos objetivos propostos, provocando assim um movimento processual do planejamento.

Produtos do planejamento

PLANO: diz respeito ao que fazer de uma dada organização, reunindo um conjunto de objetivos e ações e expressando uma política, explicitada ou não. O plano delinea as decisões de caráter geral do sistema, as suas linhas políticas, suas estratégias e suas diretrizes. Deve fornecer referencial para elaborar programas e projetos específicos.

PROGRAMA: estabelece de modo articulado objetivos, atividades e recursos de caráter mais permanente, representando certo detalhamento sobre os componentes de um plano ou, na ausência deste, definindo com mais precisão o que fazer, como, com quem, com que meios e as formas de organização, acompanhamento e avaliação. Os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa e este, por sua vez, pode envolver um conjunto de projetos e ações.

PROJETO: desdobramento mais específico de um plano ou programa, até mesmo para tornar viável algum dos seus componentes, cujos objetivos, atividades e recursos tem limites e tempo mais reduzido. O projeto é o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de uma unidade de ação. É, portanto, a unidade elementar do processo sistemático da racionalização de decisões. (PAIM, 2006)



No tópico anterior iniciamos uma conversa sobre planejamento. Vimos que planejar é pensar antes e durante uma ação, que é um cálculo. Então qual é o cálculo que fazemos ao planejar?

De uma maneira geral, calculamos os objetivos a serem alcançados a partir da situação que nos encontramos, do caminho ou das ações que teremos que fazer para alcançar esses objetivos e com quais recursos precisamos contar. **Isto é o planejamento.**



No entanto, existem diferentes maneiras de planejar, ou seja, existem distintos modelos ou métodos de planejamento. É importante conhecê-los para escolher aquele mais adequado ao nosso modelo assistencial de saúde e, por conseguinte, ao modelo de gestão que adotamos.

Para nossa discussão, vamos nos referir a apenas dois métodos, o normativo e o estratégico.



PLANEJAMENTO NORMATIVO:

O Planejamento Normativo surge como resultado de um método de planejamento no qual a realidade deve funcionar enquanto norma e cujo objetivo é aperfeiçoar os ganhos econômicos obtidos com saúde e/ou diminuir os custos da atenção, sendo a escolha de prioridades feita a partir da relação custo/benefício.

Nesse método, a fórmula do plano é iniciada com a realização de um diagnóstico. A partir do diagnóstico é feita uma seleção de prioridades e proposta uma nova organização de recursos, relacionando-se então os instrumentos normalizados aos danos priorizados, com o intuito de alcançar maior eficácia e eficiência nas ações de saúde. Essa é uma proposta tecnocrática, na qual o planejador, baseado em seus conhecimentos técnicos "neutros", faz o plano e estabelece prioridades.

Dessa maneira, esse tipo de planejamento constitui-se em um método rígido baseado em um único olhar sobre a realidade. Considera-se que apenas um ator planeja com plenos poderes, supondo sempre o consenso ou o quase-consenso. Sendo assim, desconsideram-se os conflitos e os diferentes interesses existentes e, ao fazê-lo, não se leva em conta a variabilidade e complexidade da realidade. Dessa forma, como a análise da realidade é incompleta, sua utilização para a elaboração de intervenções é limitada. Tornam-se, apenas, planos adormecidos no interior das gavetas.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO:

O Planejamento Estratégico, diferente do normativo, já considera que, no ato de planejar, não existe uma única interpretação da realidade, e que os atores sociais envolvidos podem ter planos e objetivos diferentes e conflitantes. Ou seja, trata-se de um método mais flexível e participativo, no qual o maior número de atores envolvidos deve participar, pois cada um trás um olhar específico sobre a situação a ser planejada.

Constitui-se também em um processo contínuo que considera a variabilidade e a complexidade da situação e o contexto onde esta se encontra inserida. Isto é, o planejamento não deve ser feito em um único momento e pronto, considerado terminado para todo sempre. Depois de terminado e discutido, ele deve ser um processo aberto e que permita o acompanhamento e a avaliação constante para as devidas correções e mudanças de rumo, caso isto se faça necessário. Por considerar as dificuldades que surgem no caminho, faz-se necessário também pensar ações que permitam vencer os desafios e obstáculos que aparecem.

Quais são as diferenças fundamentais entre esses dois métodos?

Planejamento Normativo	Planejamento Estratégico Situacional
Determinista (predições certas)	Indeterminista (predições incertas)
Objetivo (diagnóstico)	Subjetivo (apreciação situacional)
Predições únicas	Várias apostas em cenários
Certeza	Incertezas e surpresas
Cálculo técnico	Cálculo tecnopolítico
Os sujeitos são agentes	Os sujeitos são atores
Sistema fechado	Sistema aberto (várias possibilidades)

Aspectos históricos do planejamento em saúde

Segundo Paim (2006), o surgimento do planejamento enquanto técnica encontra-se associado à primeira tentativa em implantar uma nova forma de organização da sociedade por meio do socialismo na Rússia em 1917. Buscava-se assim, através do planejamento, formas substitutivas de mercado, pelo Estado.

Dessa forma, no início do século XX, o planejamento não era bem visto pelos países capitalistas. Porém, com a crise do capitalismo em 1929, tudo mudou e técnicas de planejamento começaram a ser utilizadas como instrumento de intervenção do Estado na economia. Foi adotado então o recurso da "planificação democrática".

Na Inglaterra, em 1943, foi criado o famoso Plano Beveridge, que se constituiu em uma das referências para a criação do Serviço Nacional de Saúde naquele país em 1948 e, com o fim da 2ª. Guerra Mundial, os Estados Unidos, resistentes até então ao planejamento, apoia o Plano Marshall para a reconstrução europeia.

No plano governamental, o uso do planejamento se legitimou com a instalação da Organização das Nações Unidas (ONU). Foi criada assim a Comissão Econômica para o Planejamento da América Latina (Cepal), vinculada a ONU, que objetivava pensar sobre o desenvolvimento dos países capitalistas periféricos que foram importantes por apoiar iniciativas centradas no planejamento econômico e social. Percebe-se, então, aqui, que o início da adoção de métodos de planejamento encontra-se associado intimamente ao desenvolvimento econômico e social desses países.

Nesta época, na área da saúde, foi criado um movimento para o planejamento da América Latina, como parte da proposta de desenvolvimento econômico e social da década de 1960. Segundo Lúgia Giovanella (1990), para a elaboração desse método, foi realizada uma transposição para a saúde do planejamento econômico normativo. Duas instituições, a Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS e o Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela (CENDES), elaboraram assim um método de planejamento normativo para saúde que ficou conhecido como método CENDES/OPAS.

Este método começa a cair em descrédito na década de 1970, quando surgem, na América Latina, as diferentes correntes do planejamento estratégico. (PAIM, 2006)

Até aqui, fizemos algumas reflexões que nos permitiram perceber a importância de planejar, de fazê-lo com um **método** e também como um **processo permanente**.

Na aula 2 veremos com mais detalhes o Planejamento Estratégico Situacional, o seu desenvolvimento e os seus conceitos básicos.



Refletindo

Refleta sobre a atual realidade vivenciada em seu âmbito de trabalho, considerando as seguintes questões:

- 1. Como a sua equipe planeja as intervenções que dão resposta às necessidades de saúde da sua área de abrangência?**
- 2. Quando é feito planejamento, os interesses dos envolvidos e os possíveis conflitos são considerados?**



Referências

CECÍLIO, L. C. O. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MEHRY, E.; ONOCKO, R. (orgs). **Agir em Saúde**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 161-168.

GIOVANELLA, L. Planejamento Estratégico em Saúde: uma discussão da abordagem de Mario Testa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 129-153, 1990.

MATUS, C. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F.J.U. (Org.). **Planejamento e programação em saúde**: um enfoque estratégico. São Paulo: Cortez, 1989. p. 105-176.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

PAIM, J. S. **Planejamento em saúde para não especialistas**. In: CAMPOS, G. W. S. Tratado de saúde coletiva. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006. p. 767 – 782

STRATOS - makes good better: Smart Kids Commercial. Produção de Nidar. Noruega: Chocolate Stratos, 2002. 1 comercial (1:24), color. son. Disponível em: < <http://www.youtube.com/watch?v=ANKSSWN8O18> > Acesso em: 20 dez. 2010.



Referência da aula

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Faculdade de Medicina. Núcleo de Tecnologias e Educação a Distância em Saúde. **Curso de Especialização em Saúde da Família**: planejamento em saúde. Fortaleza, 2010.