



**CESF**  
Curso de Especialização  
em Saúde da Família



<b>MÓDULO</b>	<b>Planejamento e Avaliação de Ações em Saúde</b>
<b>AULA 04</b>	<b>Elaboração do Plano de Ação</b>
<b>TÓPICO 1</b>	<b>Introdução à aula</b>

Esta aula tem como objetivo a elaboração de um Plano de Ação, visando à intervenção sobre os problemas identificados e selecionados a partir do diagnóstico situacional proposto.

### Mas o que seria um Plano de Ação?

Na aula anterior, discutimos sobre como elaborar um diagnóstico situacional, lembra? Pois bem, agora é hora de pensarmos em um projeto de intervenção. Diante do diagnóstico das condições de saúde e doença de uma determinada população, poderemos nos deparar com mais de um problema. Nesse sentido, para cada problema selecionado deve ser feito um único projeto de intervenção.



De acordo com o número de problemas selecionados, podemos ter tantos projetos quanto a equipe do PSF queira colocar na sua agenda, desde que considere a viabilidade de gerenciá-los. A este conjunto de projetos denominamos **Plano de Ação**.



#### Observação

Diante disso, podemos perceber que o diagnóstico situacional é apenas um primeiro passo, num processo que busca construir um plano de ação, porém outros passos são ainda necessários. Esta aula encontra-se dividida de acordo com essas etapas, a fim de melhor apresentá-las a você. Veja que cada passo traz um exemplo vivido pela Equipe Verde que se encontra no texto "Caso da Equipe Verde" no final desta aula.



# Plano de Ação

## Passos

1. Definição dos problemas
2. Priorização dos problemas
3. Descrição do problema selecionado
4. Explicação do problema
5. Seleção dos nós críticos
6. Desenho das operações
7. Identificação dos recursos críticos
8. Análise da viabilidade do plano
9. Elaboração do plano operativo
10. Gestão do plano

Após a apresentação do **passo a passo do processo de planeamento**, buscaremos desenvolver, um exercício pessoal, a construção de um projeto de intervenção sobre um problema selecionado a partir do diagnóstico situacional do seu território.

Como exemplo para ajudar você e seu grupo a construí-lo, teremos, ao final, um texto que traz o modelo de um plano de ação realizado pela **Equipe Verde**. Este exemplo está de acordo com os passos apresentados adiante. Não deixe de lê-lo com atenção. Vamos lá!

### Primeiro passo: Definição dos problemas

Como vimos na aula anterior, a Estimativa Rápida deve, além de identificar os principais problemas de saúde da área de abrangência, produzir informações que permitam conhecer suas causas e consequências.

Importante ressaltar, entretanto, que quando falamos de um problema, não estamos nos referindo a um problema isolado, mas a todos os demais problemas relacionados com ele, isto é, suas causas e suas consequências (problemas intermediários). Ou seja, ao identificar um problema, devemos primeiro considerar se ele é um problema terminal, para então identificar também os problemas intermediários que farão parte da cadeia de causas do problema.

Caso sinta necessidade, retome as definições de problemas apresentadas na aula 2 deste módulo.



Porém, neste primeiro passo, centraremos nossa atenção em **identificar os principais problemas (finais) da sua comunidade**. E como a lista de problemas (finais) provavelmente é muito grande, você deverá estabelecer as prioridades.

Após a identificação dos problemas (finais), torna-se necessário a seleção ou priorização dos que serão enfrentados, uma vez que dificilmente todos poderão ser resolvidos ao mesmo tempo, principalmente pela falta de recursos (financeiros, humanos, materiais etc.).

### Segundo Passo: Priorização dos problemas

Como critérios para seleção dos problemas você pode considerar: **a importância do problema**, sua **urgência** e a **capacidade** de enfrentá-lo. Esta é apenas uma sugestão, mas o grupo pode definir ainda outros critérios que julgar relevantes.



Dessa maneira, uma forma de selecionar os problemas ou, em outras palavras, priorizar quais deverão ser enfrentados primeiramente, é a construção de uma planilha. Nesta, os problemas identificados são analisados e selecionados, segundo os critérios acima mencionados, ou seja:

- Atribuindo um valor "alto, médio ou baixo" para a **importância do problema**;
- Distribuindo pontos conforme sua **urgência**;
- Definindo se a solução do problema está dentro, fora ou parcialmente dentro da **capacidade de enfrentamento da pessoa responsável pelo projeto**;

Na última coluna da planilha, deve haver também um espaço aonde os problemas possam ser numerados por ordem de prioridade, a partir do resultado da aplicação dos critérios (seleção) acima referidos.

Dessa maneira, uma vez definidos os problemas e as prioridades (1º e 2º passos), a próxima etapa será a descrição dos problemas selecionados.

### **Terceiro passo: Descrição do problema selecionado**

A identificação e priorização dos problemas não é suficiente para que se possa definir as intervenções na perspectiva de solucioná-los. É preciso avançar mais na compreensão de cada problema, sendo assim, buscaremos descrevê-lo melhor.



#### **O que é descrever um problema?**

É caracterizá-lo para ter-se uma idéia da sua dimensão e do seu tamanho. Portanto, da forma mais precisa possível, deve-se identificar os elementos descritores do problema. Este é um passo muito importante, por duas razões:

- 1.** Para afastar qualquer ambigüidade diante do problema que se quer enfrentar;
- 2.** Para obter indicadores que serão utilizados para avaliar o impacto (ou efetividade) alcançado pelo plano.

#### **Mas o que é um descritor?**

Um descritor constitui-se um elemento que irá caracterizar o problema quantitativa e/ou qualitativamente, descrevendo como este é percebido e se manifesta na realidade. Nesse sentido, um problema pode ser descrito com poucos descritores, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil no Brasil é de 19,88/mil nascidos vivos em 2010. Dessa forma, espera-se uma modificação do descritor com a aplicação do plano, indicando com isso a efetividade deste no enfrentamento do problema.

### Quarto passo: Explicação do problema

Até aqui os problemas, bem descritos ou bem caracterizados, foram declarados como tal por um determinado ator. Agora chegou a vez de entendê-lo, de explicá-lo melhor.



É preciso explicar que outros problemas acontecem "antes" de um determinado problema, isto é, quais problemas estão fazendo com que ele exista (problemas intermediários). Conseqüentemente, neste passo, tem-se como objetivo: entender a gênese do problema através da identificação das suas causas.

Vale destacar que a causa de um problema é também um problema. Ou seja, um problema é produzido ou gerado por outros problemas.

Resgate de conceitos fundamentais: para o filósofo Espinosa, conhecer é conhecer pela causa, o que significa descobrir o modo pelo qual algo é produzido. Portanto, conhecer adequadamente uma coisa é conhecer o seu modo de produção.



#### Exemplo da explicação de um problema – Caso da goteira

Estou vivendo um problema doméstico, que é a presença de uma goteira dentro de casa. Mas a causa dessa goteira é um "outro problema", que são as telhas quebradas no telhado. Essas, por sua vez, são consequência de um "outro problema", a minha falta de dinheiro para fazer a manutenção.

Minha falta de dinheiro é, por sua vez, consequência do arrocho salarial, que é fruto da política econômica do governo, que por sua vez faz parte do ajuste econômico ditado pelo Fundo Monetário Internacional, que... (Cecílio, 1997)

A compreensão dessas sequências de causas, e de sua localização em espaços diferenciados de governabilidade, é que vai me ajudar no momento seguinte quando devo desenhar um plano de ação.

A partir da explicação do problema, será elaborado um plano de ação, entendido como uma forma de sistematizar propostas de solução para enfrentar as ações que estão causando o problema principal.

### Quinto Passo: Seleção dos "nós críticos"

A identificação das causas é fundamental porque, para enfrentar um problema, devem-se atacar suas causas. Através dessa identificação, é possível mais clareza sobre onde atuar ou sobre quais causas devemos atacar.





Para isso, é necessário fazer uma análise capaz de selecionar, entre as várias causas identificadas anteriormente, aquelas consideradas como mais importantes na origem do problema, as que precisam ser enfrentadas. Para realizar essa análise, utilizamos o conceito de "nó crítico" proposto pelo PES.

### O que é um "nó crítico"?

É um tipo de causa de um problema que, quando "atacada", é capaz de impactar o problema principal e efetivamente transformá-lo. O "nó crítico" traz também a ideia de algo sobre o qual eu posso intervir, ou seja, que está dentro do meu espaço de governabilidade. Ou então, o seu enfrentamento tem possibilidades de ser viabilizado pelo ator que está planejando.



### Sobre o Caso da goteira - 1

No caso da goteira, citado anteriormente, podemos perceber que a **política de arrocho do governo** e a **política do FMI** não podem ser consideradas nós críticos, pois o ator que planeja não tem nenhuma possibilidade de intervir sobre estes.

Já o enfrentamento do problema das telhas quebradas do telhado ou a busca por uma forma de aumentar a renda são situações que se encontram dentro do espaço de governabilidade e/ou apresentam possibilidades de serem viabilizados pelo ator que está planejando, podendo assim ser selecionados como nós críticos.

## Sexto passo: Desenho das operações

Com o problema bem explicado e identificadas as causas consideradas como as mais importantes, é necessário pensar as soluções e estratégias para o enfrentamento do problema, iniciando a elaboração do plano de ação propriamente dito.



**Em síntese**, são objetivos deste passo:

1. Descrever as operações para o enfrentamento das causas selecionadas como "nós críticos";
2. Identificar os produtos e resultados para cada operação definida.

O plano de ação é composto por operações, ou seja, um conjunto de ações desenhadas para enfrentar e impactar as causas mais importantes (ou os "nós críticos") do problema selecionado.

Nesse sentido, é fundamental, neste momento, termos claro também os **produtos** e os **resultados** esperados de nossas operações, pois eles nos ajudam no monitoramento do nosso plano de ação.

Os produtos são mais "palpáveis" e imediatamente observáveis. Já os resultados podem

ser mais subjetivos e estão mais relacionados ao impacto obtido sobre o problema principal e sobre suas causas.



### **Sobre o Caso da goteira - 2**

No exemplo da goteira da casa, considerou-se como nó crítico a presença de telhas quebradas, dessa forma, a operação pensada pode ser chamar um pedreiro para consertar o telhado. Sendo assim, o produto esperado deverá ser a presença de telhas novas, trocadas e o resultado pode ser o fim da goteira e o bem-estar de todos que vivem na casa.

### Sétimo passo: Identificação dos recursos críticos

O processo de transformação da realidade sempre consome, com maior ou menor intensidade, algum tipo de recurso. Portanto, a dimensão dessa transformação vai depender da disponibilidade de determinados recursos, a favor ou contra as mudanças desejadas.



Dessa maneira, o objetivo deste passo é identificar os recursos críticos que devem ser consumidos em cada operação. São considerados como **recursos críticos** aqueles recursos indispensáveis para a execução de uma operação e que não estão disponíveis. Sendo assim, é importante ter clareza de quais são esses recursos para criar estratégias para viabilizá-los.

As diversas operações podem consumir vários tipos de recursos, a saber:

- Econômicos (também denominados como financeiros);
- organizacionais (referentes à estrutura física, recursos humanos, equipamentos etc.);
- cognitivos (conhecimentos disponíveis e acumulados);
- de poder (também denominados como recursos políticos).

Tradicionalmente, o mais valorizado e requisitado é o recurso econômico. Normalmente não damos a devida importância aos recursos de poder, aos recursos organizacionais e, principalmente, aos recursos cognitivos, mas estes são fundamentais para o sucesso de um plano. Muitas vezes, o fracasso de um plano está ligado justamente à baixa valorização atribuída a esses outros recursos.

### Oitavo passo: Análise de viabilidade do plano

Como já vimos, no Planejamento Estratégico Situacional - PES, o plano é entendido como um instrumento para ser utilizado em situações de baixa governabilidade. Tais situações são aquelas nas quais o ator que está planejando não controla, previamente, todos os recursos necessários para execução do seu plano.

Neste caso, ele precisa identificar os atores que controlam tais recursos, analisando seu provável posicionamento (motivação) em relação ao problema para, então, definir operações/ações estratégicas capazes de construir viabilidade para o plano, ou dito de outra maneira, de motivar o ator que controla os recursos críticos.



Em síntese, são objetivos desse passo:

1. Identificar os atores que controlam recursos críticos necessários para implementação de cada operação;
2. Fazer análise da motivação destes atores em relação aos objetivos pretendidos pelo plano;
3. Desenhar operações estratégicas para motivar os atores e construir a viabilidade da operação.



Ou seja, a ideia de construir ou criar viabilidade para o plano sustenta-se na possibilidade, trabalhada pelo PES, de se transformar as motivações dos atores. Isto pode ser conseguido através de operações estratégicas que buscam mobilizar, convencer, cooptar ou mesmo pressionar certos atores para que mudem sua posição.

Porém, é preciso ter sempre em mente que o a avaliação feita sobre a motivação de outros atores será sempre situacional e, portanto, instável e sujeita a mudanças.


### A motivação de um ator é classificada em três tipos:

**Motivação favorável** - o ator que controla determinado recurso crítico, para execução do plano, coloca-o à disposição, como quem "transfere" o controle do recurso para o ator que está planejando;

**Motivação indiferente** - pressupõe que, o apoio do ator que controla o recurso crítico, ainda não está garantido, assim como não está claro se ele, ativamente, fará oposição à utilização desse recurso crítico para execução do plano;

**Motivação contrária** - caracteriza-se por uma oposição ativa a favor da utilização do recurso, ou seja, pode-se também considerá-la como uma oposição ativa contra o plano.

### Nono passo: Elaboração do plano operativo



A principal finalidade deste passo é a designação de responsáveis pelos projetos e operações estratégicas, além de estabelecer os prazos para o cumprimento das ações necessárias.

O gerente de uma operação/projeto é aquele que se responsabilizará pelo acompanhamento da execução de todas as ações definidas. O que não significa que o responsável deva executá-las. Ele pode (e deve) contar com o apoio de outras pessoas.

O seu papel principal é garantir que as ações sejam executadas de forma coerente e sincronizada, prestando contas do andamento do projeto nos espaços definidos para o sistema de gestão do plano.

**Importante:** a responsabilidade por uma operação só pode ser definida para pessoas que participam do planejamento. Não podem ser responsabilizados aqueles que não estão participando da elaboração do plano, o que não quer dizer que estes não possam ser mobilizados para contribuírem ativamente com a sua implementação.

## Décimo passo: Gestão do plano



### Objetivos:

1. Desenhar um modelo de gestão do plano de ação;
2. Discutir e definir o processo de acompanhamento do plano e seus respectivos instrumentos.

Este sistema de gestão deve, também, garantir uma eficiente utilização dos recursos, promovendo a comunicação entre os planejadores e executores.

Este momento é crucial para o êxito do processo de planejamento. Isto porque não basta contar com um plano de ação bem formulado e com garantia de disponibilidade dos recursos demandados. É preciso desenvolver e estruturar um sistema de gestão que dê conta de coordenar e acompanhar a execução das operações. É fundamental que a equipe esteja atenta, acompanhando cada passo e os resultados das ações implementadas, para fazer as correções de rumo necessárias.

Dessa maneira, o sucesso dessa empreitada pode ficar ameaçado se não dispusermos e não utilizarmos instrumentos e mecanismos de monitoramento e avaliação de todas essas etapas. Ou seja, neste momento, é interessante que a equipe pense como vai ser feito este acompanhamento e a avaliação do plano, bem como a escolha do instrumento que poderá ser utilizado para esse fim.



### Leitura Complementar

Aqui, torna-se interessante nos aprofundarmos um pouco mais sobre a importância da avaliação em saúde, lendo o texto: **"Avaliação e monitoramento: conceitos"**



### Treinando o Plano de Ação

Agora iremos trabalhar em um plano de ação. Lembre-se que o seu Trabalho de Conclusão de Curso pode ser um Plano de Ação. Vamos treinar?

Primeiramente, realize o diagnóstico situacional de sua área de abrangência. Pense em problemas comuns, relacionados as condições de saúde e doença de uma determinada população, que poderiam ser listados como problemas finais para serem trabalhados aqui.

A partir da identificação dos principais problemas, elabore um plano de ação para um dos problemas. Para isso, siga o passo a passo de elaboração do plano de ação e apresente estratégias as quais você acredite que melhor se adequariam à sua realidade e ao seu processo de trabalho.

Preste bem atenção, você deve selecionar apenas um problema final dentre os encontrados e, a partir deste, elaborar o plano de ação.



### Observação

Para melhor exemplificar o passo a passo descrito aqui, utilizaremos agora o **"Caso da Equipe Verde"**. Nele você encontrará detalhadamente todo o plano de ação, construído por eles, diante dos principais problemas identificados em sua área de abrangência. Este exemplo auxiliará você na realização da atividade.



### Referências

CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MERHY, Emerson Elias; ONOCKO, Rosana (Org.). **Agir em saúde: um desafio para o público**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 151-167.

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.

RIVERA, F.J.U. (Org.). **Planejamento e programação em saúde - um enfoque estratégico**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989.



### 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**: elaboração do plano de ação. Fortaleza, 2010.