

Unidade 1

Planejamento das ações de saúde

Unidade 1

Planejamento das ações de saúde

Sabemos que planejar é um exercício contínuo na nossa vida, portanto, vamos começar nossa conversa, “acompanhando” uma discussão a Equipe Verde sobre essa questão:

CENA 1: EQUIPE DE SAÚDE DISCUTE A NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO

Cenário: reunião da equipe no quintal da Unidade Básica de Saúde à sombra do abacateiro, pessoas sentadas em bancos e cadeiras, uma pessoa sentada à frente de uma mesa com um caderno.

Renata: Olha gente, acho que estamos precisando discutir melhor como enfrentar os problemas de saúde aqui da comunidade.

Marco Antônio: Eu concordo com você e já falei e vou repetir mais de uma vez: “se a gente quer resultado diferente do nosso trabalho, precisamos fazer as coisas diferentes”. Mas o que está faltando pra gente mudar de fato o rumo das coisas?

Aline: Eu também estou sentindo falta de dar uma “mexida” Eu gosto muito de trabalhar nesta equipe. Aqui ninguém foge do trabalho, mas eu sinto que poderíamos fazer mais.

Sônia: É, eu estou cansada de ficar apagando incêndio. Será que não podemos ter pelo menos um ou dois projetos de médio e longo prazo?

Pedro: Acho que você matou a charada, Sônia. Nós precisamos de projetos de mais longo prazo, para gente sair um pouco da rotina. Mas acho que tem que ser um para resolver problemas mais complicados, alguma coisa que seja realmente um desafio. Temos que sair da inércia.

José Ribeiro: Eu concordo, mas para isto nós temos que planejar bem.

Renata: Pois é, gente, por coincidência, nós estamos no curso de especialização em saúde da família e vamos começar a disciplina de planejamento, avaliação e programação das ações de saúde. Quem sabe isto pode nos dar uma luz.

A partir dessa cena, podemos refletir sobre vários aspectos do planejamento. Nesta unidade, vamos iniciar a nossa reflexão sobre o **planejamento em saúde**, discutindo a importância do planejamento no trabalho das equipes de saúde e a necessidade de realizá-lo como um processo, contando, para tal, com um método de planejamento.

Ao final da unidade, esperamos que você seja capaz de:

- Identificar aspectos gerais do planejamento em saúde
- Discutir conceitos de planejamento
- Conhecer as principais diferenças entre os métodos de planejamento estudados
- Conhecer os aspectos principais do Planejamento Estratégico Situacional (PES)

É importante que você participe ativamente de todas as atividades desta Unidade 1, pois ela será fundamental para o desenvolvimento das unidades seguintes. Iniciaremos nosso trabalho enfocando os aspectos mais gerais do planejamento e, posteriormente, situaremos essa discussão no campo da saúde.

Seção 1

Aspectos gerais do planejamento

Nesta primeira parte, a partir de algumas perguntas e respostas, pretendemos situar a questão do planejamento como uma atividade que está incorporada na vida de todos nós e de sua importância para resolver, de forma mais eficiente e eficaz, os problemas de nosso dia a dia.

1.1. Por que precisamos planejar?

A partir de uma rápida reflexão sobre o nosso cotidiano, certamente podemos perceber que o ato de planejar é inerente ao ser humano. Com mais ou com menos grau de consciência, todos nós planejamos. Por exemplo: planeja-se uma viagem, uma festa, a compra de uma casa, atravessar uma rua movimentada, etc.



Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para sair daqui?
Isso depende bastante de onde você quer chegar, disse o Gato.
O lugar não importa muito ..., disse Alice.
Então não importa o caminho que você vai tomar, disse o Gato.

Alice no País das Maravilhas, de Lewis Carroll. Edição: L&PM Pocket, 2007, p.84
<https://liderancaemfoco.wordpress.com/2013/05/01/quando-nao-se-sabe-para-onde-vai-qualquer-lugar-e-um-bom-lugar/>

Se pensarmos mais um pouco, veremos que há condições que nos obrigam a planejar como, por exemplo, o nosso orçamento doméstico. Por que será que somos obrigados a planejá-lo? Por uma razão muito simples: o que temos para gastar é, normalmente, menos que nossas necessidades, expectativas ou desejos. Essa é uma ocorrência muito frequente na vida da maioria dos mortais: os recursos são menores que as demandas e isto nos obriga a planejar, caso contrário, podemos usar mal o pouco recurso que temos ou, o que é pior, vamos contrair dívidas, pagar juros, etc., etc.

Mas será que é apenas por esta razão que planejamos? Por uma mera questão de racionalizar o uso dos nossos recursos? Não. Planejamos também, e principalmente, porque queremos alcançar objetivos. Aqui cabe a seguinte pergunta: será que é possível alcançarmos objetivos sem planejar? Se pensarmos bem, veremos que é, mas com um grau muito maior de incerteza.

Por outro lado, podemos também nos perguntar: o planejamento nos garante alcançar os objetivos? Obviamente que não. Não há certeza em planejamento, ele apenas aumenta nossa probabilidade de termos sucesso. E quanto mais bem planejarmos, mais chance temos de atingir os objetivos.

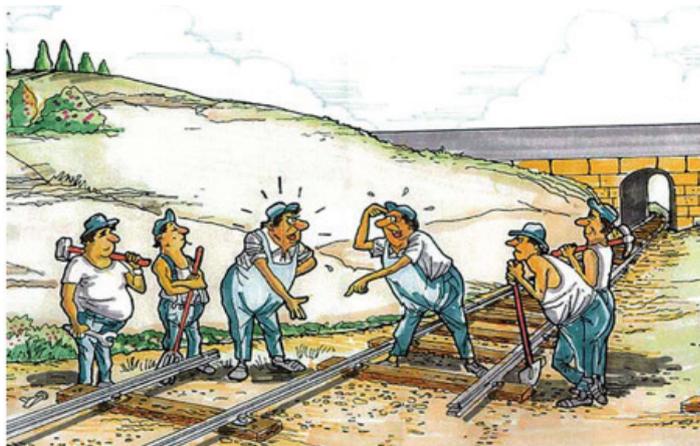
PARA REFLETIR...

Ao se pensar em planejamento, é preciso ter em mente que o ato de planejar é algo inerente ao ser humano, ou seja, em nosso cotidiano todos nós o fazemos, até mesmo sem o percebermos. O ato de planejar é importante porque permite melhor aproveitamento do nosso tempo e dos nossos recursos, aumentando as chances de alcançarmos os nossos objetivos.

Se estivermos convencidos que é preciso planejar, as próximas perguntas a ser feitas são:

1.2. 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 mais, de fazê-lo **coletivamente**, torna-se ainda mais evidente não só o quanto é importante planejar, como é, também, imprescindível, contar com um **método de planejamento** que possibilite a compreensão e o **compartilhamento** de uma mesma “linguagem” (conceitos básicos, terminologia, instrumentos utilizados etc.) e 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 institucionalizado, com participação de todos os níveis.

ALCANÇAR OBJETIVOS COMPLEXOS

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

Se estivermos cientes da importância de trabalhar com um **método de planejamento**, temos uma próxima pergunta a ser feita.

1.3. Qual é a diferença entre o planejamento e o plano?

Segundo Matus (1991, p. 29): “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 em que (ocasionalmente) elabora-se um documento (o plano) para ser apresentado e não necessariamente executado – às vezes 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.

1.4. Por que o 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. Ou seja, planeja-se em situações onde 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.

PROCESSO PERMANENTE 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.

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**. Cabe, agora, considerarmos algumas outras questões ou mesmo pressupostos, sobre os quais precisamos ter clareza.

Se concordarmos que o planejamento é uma ferramenta fundamental para administrar situações cotidianas que ocorrem no processo de trabalho, precisamos ter clareza sobre **como ou de que modo** pretende-se gerenciar uma determinada organização.

Sendo assim, torna-se indispensável definir e decidir sobre o **modelo de gestão** e, conseqüentemente, o **modelo de** planejamento coerente com o modelo de gestão.

1.5. Conceito de planejamento: o planejamento é um pensar ou um agir?

Podemos 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. É um pensar antes de agir. 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”.

Pode-se dizer de um modo bastante simplificado que planejar é “simplesmente” **pensar antes e durante a ação**. Segundo Matus (1989) **o planejamento é um cálculo que precede e preside a ação**.

Se planejar é um refletir antes de agir, onde fica então o limite entre a mera reflexão prévia e o planejamento propriamente dito?

Para Matus (1989; 1993) há uma grande diferença entre um cálculo pobre, imediatista, que não projeta o futuro, feito intuitivamente, não sistematizado, 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 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. O plano, enquanto um cálculo, não é nem puramente técnico, nem puramente político e muito menos único. Devemos

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.

PLANEJAR É PENSAR ANTES, DURANTE E DEPOIS DE AGIR

Envolve o raciocínio (a razão) e, portanto, pode-se entender que o planejamento é um cálculo (racional) que precede (antes) e preside (durante e depois) a ação. É um cálculo sistemático que articula a situação imediata e o futuro, apoiado por teorias e métodos.

Uma vez entendido o que é o planejamento e de sua importância para resolver problemas e atingir objetivos, vamos fazer uma pausa e refletir sobre como estamos trabalhando com essa ferramenta no nosso dia a dia.

Seção 2

Métodos de planejamento em saúde

Na Seção 1 iniciamos uma conversa sobre planejamento. Vimos que planejar é pensar antes e durante uma ação, que é um cálculo. Mas, qual é o cálculo que fazemos ao planejar? De maneira geral, calculamos os objetivos a serem alcançados a partir da situação em que nos encontramos, do caminho ou das ações que teremos de 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**. O que significa planejar normativamente ou estrategicamente? Quais são as diferenças fundamentais entre esses dois métodos?

O **planejamento normativo** surgiu na América Latina, na década de 1960. Duas instituições, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e o Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade Central da Venezuela (CENDES), elaboraram um método de planejamento para a saúde, que ficou conhecido como método CENDES/OPAS (1965).

O MÉTODO CENDES / OPAS

Publicado pela Organização Pan-Americana da Saúde (1965), em livro, sob o título “Problemas Conceptuales y Metodológicos de la Programación de la Salud”. Série Publicaciones Cientificas no. 111. Washington, DC (DURÁN et al., 1965).

Segundo Giovanella (1990), para a elaboração do Método CENDES/OPAS foi realizada uma transposição para a saúde do planejamento econômico normativo, vigente na América Latina desde a década de 1940. Surge como resultado de um método de planejamento no qual a realidade deve funcionar como norma e cujo objetivo é otimizar 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 formulação do plano inicia-se com a realização de um diagnóstico. A partir do diagnóstico faz-se uma seleção de prioridades, definem-se as ações e os recursos com o intuito de alcançar mais 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 as prioridades. É um método normativo e economicista, em que a norma tem como fundamento principal a relação custo-benefício. Por ser um método normativo, considera-se que apenas um ator planeja com plenos poderes, supondo-se sempre que existe o consenso ou o quase consenso.

PLANEJAMENTO NORMATIVO: NÃO SE CONSIDERAM AS POSSIBILIDADES DE CONFLITO

Desconsideram-se, então, os conflitos e os diferentes interesses existentes e, ao fazê-lo, não se considera a variabilidade e a complexidade da realidade. Dessa forma, como a análise da realidade é incompleta, sua utilização para elaboração de intervenções é limitada. Tornam-se, apenas, planos adormecidos no interior das gavetas. Em decorrência dessas características, o método CENDES/OPAS caiu em descrédito e a própria Organização Pan-americana de Saúde (1965) admitiu o fracasso do mesmo.

Na década de 1970, surgiram, na América Latina, as diferentes correntes do planejamento estratégico. Neste texto trabalharemos com uma metodologia de planejamento mais leve, que procura simplificar, facilitar e agilizar a operacionalização de um processo de planejamento estratégico.

O método de planejamento estratégico que escolhemos toma como ponto de partida o texto do Prof. Luís Carlos de Oliveira Cecílio (1997), da Unicamp, intitulado: “Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental”. Além desse texto, também adota como referência o “Planejamento Estratégico Situacional (PES)” desenvolvido pelo chileno Carlos Matus (1989; 1993), e o “Planejamento de projetos orientado por objetivos” traduzido do alemão “Zielorientierte Projektplanung - ZOPP”, desenvolvido pelo Deutsche Gesellschaft für Technische - GTZ da Alemanha (ZOPP, 2007).

Veremos, a seguir, na Seção 3, com mais detalhes, o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o seu desenvolvimento e os seus conceitos básicos.

Seção 3

Planejamento Estratégico Situacional

Vamos abordar nessa seção os aspectos ligados ao Planejamento Estratégico Situacional (PES): seus conceitos básicos (estratégia, situação, atores sociais envolvidos, os problemas envolvidos - estruturados ou quase estruturados - e seus momentos).



3.1. Desenvolvimento do Planejamento Estratégico Situacional

O Planejamento Estratégico Situacional (PES) foi desenvolvido pelo Prof. Carlos Matus, Ministro da Economia (e assessor direto) do governo de Salvador Allende, então Presidente do Chile. Para Matus, planejar é como preparar-se para a ação. E, para agir, é fundamental investir no aumento da capacidade de governar. Para tanto, o autor propõe a formação de (por ele denominados) **técnico-políticos**, os quais devem ser capazes de viabilizar, com competência, um modo **de ser cotidianamente** governo. Este governar cotidiano é enfocado por Matus, em dois sentidos:

- **GOVERNAR (maiúsculo)** tem o significado de estar no poder de Estado, no exercício de algum cargo no aparelho do Estado.
- **governar (minúsculo)** tem o significado de que todas as forças sociais governam, ou seja, podem e devem planejar intervenções inteligentes sobre os fatos sociais.

Outros três aspectos enfocados por Matus são também importantes para uma melhor compreensão dos fundamentos teóricos do **PES**. São eles:

- O **projeto de governo**: refere ao plano que uma equipe se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- A **governabilidade**: diz respeito às **variáveis ou recursos** que a equipe **controla ou não** e que são necessários para implementar seu plano.
- A **capacidade de governo**: diz respeito à experiência e à acumulação de conhecimentos que uma equipe domina e que são necessários para a implementação de seu plano. Estes três pontos devem ser vistos numa interrelação dinâmica.

Para representar graficamente essa interrelação, Matus utiliza a figura de um triângulo, por ele denominado: **Triângulo de Governo**. Nesse triângulo, os vértices correspondem aos três aspectos comentados nos parágrafos anteriores: o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo. Vejamos na representação gráfica (Figura 1).

Figura 1 - Triângulo de governo



Fonte: Modificado de Matus (1991, p. 35)

A análise sobre o “equilíbrio” entre os três vértices do triângulo permite avaliar quais são os “pontos fracos” de um processo de gestão, orientando, com maior clareza, o processo de tomada de decisões sobre as intervenções necessárias. Isto é, se é preciso definir melhor o **projeto** e/ou se é preciso aumentar a **governabilidade** e/ou a **capacidade de governo**.

O **Triângulo de Governo** procura refletir como essa relação é dinâmica e interdependente. Desse modo, por exemplo, podem acontecer situações em que: uma equipe tem **baixa governabilidade** para realizar seu projeto, porém, conta com uma **alta capacidade de governo**, o que pode permitir-lhe acumular recursos que aumentem sua governabilidade em níveis suficientes para que seu projeto se realize; ou, uma equipe, apesar de possuir uma **alta governabilidade**, pode ficar isolada e impotente para realizar o seu projeto, por contar com pouca ou quase **nenhuma capacidade de governo** ou **não possuir um projeto adequado** aos problemas que devem ser enfrentados, ou ambos. Esse tipo de análise deixa mais claro por que, para Matus, é tão fundamental que um método de planejamento seja capaz de contribuir para **aumentar a capacidade de governo** e a **governabilidade**.

3.2. Conceitos básicos do Planejamento Estratégico Situacional (PES)

Cada método de planejamento utiliza terminologias e está embasado em conceitos que lhe são próprios. Aprender essas terminologias e conceitos é importante tanto para o domínio do método em si quanto para facilitar a comunicação entre os diferentes atores que participam do processo de planejamento.

O conceito de estratégia

Estratégia vem do grego *strategos* e era utilizado para denominar os generais que comandavam as guerras na Grécia antiga. Geralmente, a palavra estratégia nos remete à ideia da existência de conflito.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: CONSIDERA AS POSSIBILIDADES DE CONFLITO

POR QUE O PLANEJAMENTO DEVE SER ESTRATÉGICO E ASSOCIADO À IDÉIA DE CONFLITO OU DE DISPUTA?

Porque quando estamos diante de uma **situação** qualquer, ou de um problema qualquer, geralmente, existem diversos **atores sociais** com diferentes visões, propósitos, interesses e compromissos relacionados a essa situação ou problema. São essas diferenças que colocam a possibilidade de conflitos. Existindo conflitos, é preciso que se raciocine estrategicamente para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Não se pode cometer o grave erro de pensar que só nós estamos planejando ou que **o outro** também pensa como **eu**. Podemos identificar dois tipos de estratégias:

As estratégias de longo prazo estão relacionadas com algo importante ou indispensável, um objetivo futuro e transcendente a ser perseguido. Geralmente é utilizada para explorar o futuro, num horizonte de tempo de longo prazo, estabelecendo uma direção e um sentido para um processo de mudança num período de cerca de 20 a 30 anos.

Estratégias de curto/médio prazo estão relacionadas com a solução de questões mais imediatas e urgentes. São importantes e devem estar articuladas com as estratégias de longo prazo. Aqui, busca-se **um trajeto rumo ao futuro**. A pergunta agora passa a ser: **como avançar na direção do que se busca alcançar?** Podemos entender que **estratégia é, basicamente, uma maneira de construir viabilidade para um plano elaborado**, visando alcançar determinados objetivos.

O conceito de situação

Para Matus (1991), o conceito de **situação** expressa a condição a partir da qual os indivíduos ou grupos interpretam e explicam uma realidade. Portanto, uma situação pressupõe a existência de atores sociais que interpretam e explicam a realidade, estando, portanto, colocada à possibilidade de conflitos, já que os atores envolvidos podem ter interesses e objetivos diferentes. Portanto, uma **situação** pode ser compreendida como um **espaço socialmente produzido** no qual **nós** desempenhamos um papel e intervimos da mesma forma que **outros**.

Entende-se que num processo de planejamento a perspectiva daquele que planeja é apenas uma das possíveis leituras da situação. Portanto, é fundamental que sejam devidamente consideradas as interpretações da realidade formuladas por outros atores sociais, o que pode exigir a formulação de estratégias para superar possíveis conflitos.

INTERPRETAÇÕES DA REALIDADE

Um grupo que planeja ações contrárias à implantação de uma indústria em um determinado município, pelos riscos ao ambiente e, conseqüentemente, à saúde de sua população, deve levar em consideração que existem vários outros atores interessados na questão que podem ter posições diferentes, tais como: a população desempregada, o prefeito do município que quer aumentar a arrecadação de impostos, o dono do capital que busca isenção de impostos.

Esta reflexão ajuda a perceber que uma **explicação ou análise** sobre uma determinada **situação** depende necessariamente de:

- **Quem** explica.
- **Para que** explica.
- A partir de **qual posição** explica.
- Em face de **quais outros** explica.

Diferentemente do planejamento tradicional que considera possível haver **um conhecimento único e objetivo da realidade**; para o PES, o conhecimento e a explicação da realidade dependem da inserção de cada ator e, portanto, **são sempre parciais e múltiplos**.

Assim, uma **explicação situacional** é sempre feita por **nós** ou por **eles**, como atores sociais. Torna-se então, muito importante, distinguir a **minha** explicação daquela que tenta dar conta da explicação do **outro**. Lembrando também que, um mesmo ator pode, partindo de uma mesma realidade, perceber diferentes situações visando diferentes propósitos.

Uma situação constitui-se num espaço de produção social. Uma determinada situação expressa a condição, a partir da qual indivíduos ou grupos interpretam e intervêm nessa realidade.

UMA ANÁLISE SITUACIONAL É...

... o conhecimento sobre o modo como é produzida uma determinada situação. Essa explicação ou análise é sempre parcial e múltipla. Necessariamente, ela é dependente de quem analisa, para que analisa, a partir de qual posição e frente a quem constrói essa análise.

O conceito de ator social

Matus (1991) define **ator social** como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando numa determinada realidade, é capaz de transformá-la. Para tanto é fundamental que este ator tenha:

- O controle sobre recursos relevantes.
- Uma organização minimamente estável.
- Um projeto para intervir nessa realidade.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), a partir de seus fundamentos e método, propõe o desenvolvimento do planejamento enquanto um **processo participativo**. Sendo assim, possibilita a incorporação dos pontos de vista dos vários setores sociais, incluindo a população, e que os diferentes atores sociais explicitem suas demandas, propostas e estratégias de solução, numa perspectiva de **negociação** dos diversos interesses em jogo. Essa participação enriquece o processo de planejamento criando uma **corresponsabilidade dos atores** com a efetivação do plano de ação, dando mais legitimidade e mesmo, viabilidade política, ao plano.

Portanto, o conceito de ator social é muito importante. Ou seja, ter clareza de quem é o ator que planeja e de quais outros atores que estão também envolvidos na situação, é fundamental para o “sucesso” do plano. É também fundamental considerar que cada ator vê e atua sobre a realidade a partir de percepções diferentes. O que torna necessário uma ação central (não centralizadora, mas aglutinadora), capaz de construir uma **coerência global** entre as ações parciais dos diversos atores sociais.

Um ator social é definido como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando em uma determinada situação, é capaz de transformá-la. Para tanto, é fundamental que o ator tenha: um projeto de intervenção, o controle ou capacidade de mobilizar os recursos necessários ao plano e uma organização minimamente estável para executá-lo.

PARA REFLETIR: E A COMUNIDADE?

Uma equipe de saúde pode achar que os principais problemas de uma comunidade, por seu impacto no perfil de mortalidade e por suas complicações, são o diabetes e a hipertensão arterial.

Em função desses problemas mobilizam grande parte de sua energia, mas sente que a comunidade não dá a devida importância aos mesmos. Pode ocorrer que essa comunidade se sinta mais incomodada e afetada com a dificuldade de acesso a água e com o desemprego e a violência.

Como lidar com numa situação como esta?

O conceito de problema

Outro conceito fundamental para a elaboração de uma análise situacional dentro de um processo de planejamento é o conceito de problema. De um modo geral, um problema pode ser definido como a discrepância entre uma situação real e uma situação ideal ou desejada. Entretanto, uma situação só é problematizada quando um ator a define como inaceitável e, ao mesmo tempo, como passível de ser transformada na direção desejada.

Portanto, um problema pode ser entendido como um obstáculo que impede determinado ator de alcançar seus objetivos. Sendo assim, um problema é autorreferido e dependente da perspectiva de quem o identifica. Em determinadas situações, o que é um problema para um ator, pode ser oportunidade para outros atores. Pensando sobre processo de trabalho, podemos dizer que os problemas são, na realidade, o objeto do nosso trabalho.

Entretanto, os problemas **não são do mesmo tipo**, isto é, existem problemas mais ou menos complexos, problemas de difícil ou fácil solução. Cabe então perguntar: Com quais tipos de problemas um processo de planejamento deveria trabalhar?

Para responder a essa questão vamos trabalhar dois tipos de categorização dos problemas. Uma primeira categorização propõe que os problemas sejam considerados como:

Problemas estruturados – são aqueles cujas variáveis que o compõem e as relações entre elas são suficientemente conhecidas. As soluções para enfrentá-los são consensuais.

Problemas quase estruturados – caracterizam-se por serem bastante complexos, traduzindo-se em grandes dificuldades para seu enfrentamento:

- Só é possível identificar algumas das variáveis que o compõem e precisar apenas algumas das relações entre essas variáveis.
- Suas causas são de difícil identificação (são multicausados).
- Não são vistos como um problema por todos os atores.

- As soluções apontadas são **situacionais**, significando que algumas soluções são “boas” para alguns e não o são para outros (são “más”); portanto, as soluções não são vistas como as mesmas por todos.
- São problemas produzidos no processo social e precisam ser enfrentados através da elaboração de um plano de ação.

Uma segunda categorização propõe que os problemas sejam considerados como:

Problemas intermediários – são aqueles vividos no cotidiano da organização. Causam interferências na qualidade final dos produtos ou dos serviços prestados pela organização.

Problemas finais (ou terminais) – são aqueles vividos diretamente pelos clientes ou usuários da organização. Eles devem ser o alvo do planejamento porque, para enfrentar problemas terminais, inevitavelmente, devem-se enfrentar aqueles problemas intermediários que interferem ou são causadores dos problemas finais.

Voltando à questão anterior: “Com quais tipos de problemas um processo de planejamento deveria trabalhar?”, temos de considerar que o processo de planejamento envolve um gasto razoável de energia por parte da equipe, e, portanto, tempo. De maneira geral devemos planejar as intervenções sobre os problemas quase estruturados e ao mesmo tempo finalísticos. Os demais problemas, via de regra, conseguimos enfrentar na nossa rotina de programação.

É importante que os conceitos anteriormente relacionados – estratégia, situação, ator social e problema – fiquem bem claros, porque serão muito utilizados na discussão que faremos dos momentos do processo de planejamento e nas seções seguintes deste Módulo.

3.3. Momentos do Planejamento Estratégico Situacional

Todo método de planejamento apresenta, no seu desenvolvimento, passos ou etapas como uma sequência lógica de ações ou atividades. Ao propor a ideia de momentos do processo de planejamento, Matus (1991) pretende contrapor a ideia de etapas adotadas no planejamento tradicional e compreendidas como fases estanques, numa sequência rígida. Os momentos constituem uma dinâmica permanente, dialética, onde ora predomina uma lógica e ora outra. Matus (1991) identifica quatro momentos que caracterizam o processo de planejamento estratégico situacional que são apresentados a seguir.

Momento explicativo – busca-se conhecer a situação atual, procurando identificar, priorizar e analisar seus problemas. Apesar das semelhanças deste momento com chamado “diagnóstico tradicional”, aqui se considera a existência de outros atores, que têm explicações diversas sobre os problemas, impossibilitando a construção de uma leitura única e objetiva da realidade.

Momento normativo – quando são formuladas soluções para enfrentamento dos problemas identificados, priorizados e analisados no momento explicativo, que podemos entender como o momento de elaboração de Propostas de Solução.

Momento estratégico – busca-se, aqui, analisar e construir viabilidade para as propostas de solução elaboradas, formulando estratégias para se alcançar os objetivos traçados.

Momento tático-operacional – é o momento de execução do plano. Aqui devem ser definidos e implementados o modelo de gestão e os instrumentos para acompanhamento e avaliação do plano. Esses momentos, apesar de suas especificidades, encontram-se intimamente articulados na prática do planejamento, constituindo uma relação de complementaridade, dando-lhe um caráter processual e dinâmico. Ou seja, a todo o momento estamos revisando nossa situação, a evolução dos nossos problemas e suas explicações e, a partir dessa evolução, revisando nossas intervenções e nossas ações para viabilizar essas intervenções assim como a sua implementação e a avaliação dos seus resultados práticos.

Concluindo a Unidade 1

Planejamento das ações de saúde

Nesta Unidade 1 – Planejamento das ações de saúde – buscamos aproximá-lo da reflexão sobre planejamento, explorando alguns conceitos básicos pertinentes a este processo e apresentando em linhas gerais o método do PES. Na próxima unidade iremos discutir a importância do diagnóstico situacional em saúde, buscando orientá-lo para a elaboração do diagnóstico de sua área de abrangência.

Como fechamento dessa unidade propomos uma reflexão sobre a importância do planejamento e de como as equipes de saúde da família tem trabalhado com essa ferramenta no seu dia a dia.