

AS BASES DO PLANEJAMENTO EM SAÚDE*

1. INTRODUÇÃO

O planejamento DEVE ser utilizado como instrumento de ação governamental para a produção de políticas, como instrumento do processo de gestão das organizações e como prática social.

2. O QUE O PLANEJAMENTO NÃO É

O planejamento não deve ser confundido com plano. O plano é um dos produtos de um amplo processo de análises e acordos;

Ele documenta e enuncia as conclusões desses acordos, indicando para onde queremos conduzir o sistema (objetivos gerais ou estratégicos) e como pretendemos agir para que nossas metas sejam alcançadas (estratégias e objetivos específicos ou de processo).

Em verdade, o plano deveria ser encarado como uma peça de vida efêmera - o processo de planejamento, em si, é que deve ser permanente - porque rapidamente vai perdendo sua atualidade face ao desenrolar da realidade.

Ele deve ser preparado em linguagem clara e concisa, de forma que todos os que o leiam compreendam claramente a visão de futuro e os objetivos perseguidos.

Ainda nos lembramos dos casos de planos centralizados que, de cima para baixo, ditavam até os detalhes da execução do trabalho.

O planejamento deve ser feito pelos atores envolvidos na ação, e a figura do "planejador", hoje em dia, deve ser vista como a de alguém que atua como facilitador do processo.

NÃO EXISTE "A TEORIA" OU "O MÉTODO" DE PLANEJAMENTO

TODAS AS "TEORIAS" E OS "MÉTODOS" NÃO ESCAPAM MUITO DO DILEMA:

definir qual o futuro desejado, isto é, aonde queremos chegar com o nosso sistema e como apontá-lo naquela direção, ou seja, que programas e decisões implementar para preparar a instituição/sistema a direcionar-se para um determinado rumo e a produzir resultados que nos levem ao futuro desejado.

O melhor "método" é aquele que melhor ajudar numa determinada situação.

Um método bom para o planejamento operacional de um problema específico de saúde não se presta para o planejamento de nível político.

Da mesma maneira, um planejamento municipal que toma por base a análise política sai bastante enriquecido quando a ele agregamos técnicas e conceitos sobre custo-benefício das ações em saúde ou, por exemplo, sobre a transcendência social dos agravos à saúde.

Planejar exige a ousadia de visualizar um futuro melhor, mas não é simplesmente "sonhar grande".

Exige maturidade para se acomodar às restrições impostas pelo ambiente ou pelo grau de desenvolvimento da organização.

Além disso, o planejamento obriga a selecionar as ações concretas necessárias para alcançar o objetivo desejado.

3. O QUE O PLANEJAMENTO DEVE SER

O planejamento é um instrumento de gestão que promove o desenvolvimento institucional.

Hoje em dia, fala-se muito em "organizações aprendizes", como instituições que estão constantemente permeáveis a mudanças que as fazem desenvolver-se de forma a melhor cumprir sua missão.

Nas organizações onde os funcionários são introduzidos à missão institucional, aos objetivos estratégicos e aos programas de trabalho, observa-se um maior compromisso com os resultados concretos do trabalho (por exemplo, com a satisfação dos usuários e com a resolução efetiva dos problemas de saúde), ao contrário de organizações onde os funcionários somente se preocupam em cumprir as tarefas que lhes são destinadas (por exemplo, realizar tantas consultas por jornada de trabalho ou preencher de forma correta um formulário).

Assim sendo, o planejamento é também uma forma de educação para a qualidade.

Planejar é uma atitude permanente da organização e do administrador

O planejamento não é uma mera ferramenta de trabalho, uma coleção de técnicas e fórmulas que podem ser aplicadas a uma determinada situação.

Planejar é toda uma visão administrativa e envolve um variado número de atores sociais.

Numa organização - como um hospital ou um centro de saúde -, pode envolver seus diretores, chefes de departamentos ou setores, profissionais prestadores de serviços e, não raro, os próprios usuários ou clientes.

Na administração municipal, além da equipe dirigente da Secretaria da Saúde, pode envolver uma variada composição de atores sociais, representando a administração municipal, o governo estadual, o conselho local de saúde, outros representantes da sociedade civil, representantes dos prestadores de serviços, etc.

Nessas circunstâncias, é claro que o planejamento é um processo político de busca dos pontos comuns das distintas visões de futuro e de acordos sobre as estratégias para alcançá-los.

Muitos dos grandes objetivos do sistema de saúde são igualmente compartilhados por representantes de variadas correntes políticas; porém, a forma de atingi-los quase sempre varia muito e é o cerne das disputas de poder.

Objetivos amplamente discutidos e em que há consenso são mais facilmente aceitos e compreendidos por aqueles que, de alguma forma, participarão da execução das tarefas necessárias para atingi-los.

Todos os que alguma vez se envolveram em um planejamento sabem que a sua riqueza está no processo de análise e discussão que leva ao diagnóstico, à visão do futuro desejável e factível e ao estabelecimento dos objetivos e programas de trabalho.

Basicamente, planejar consiste em questionar e procurar responder às perguntas decorrentes desse questionamento, ou seja, "o quê", "por quê", "como", "quando", "com quem" e "com o quê".

4. CONCEITOS

UM CONCEITO AMPLIADO DE SAÚDE

Durante muito tempo, predominou o entendimento de que saúde era sinônimo de ausência de doenças físicas e mentais. Nesse sentido, os serviços de saúde privilegiaram na sua organização a atenção médica curativa.

A Organização Mundial de Saúde define que "saúde é o completo bem-estar físico, mental e social e não a simples ausência de doença".

Atualmente, é senso comum entre a população e os militantes desse setor que o processo saúde-doença é um processo social caracterizado pelas relações dos homens com a natureza (meio ambiente, espaço, território) e com outros homens (através do trabalho e das relações sociais, culturais e políticas) num determinado espaço geográfico e num determinado tempo histórico .

A garantia à saúde transcende, portanto, a esfera das atividades clínico-assistenciais, suscitando a necessidade de um novo paradigma que dê conta da abrangência do processo saúde-doença.

Nesse sentido, a promoção à saúde aglutina o consenso político em todo o mundo e em diferentes sociedades como paradigma válido e alternativo aos enormes problemas de saúde e do sistema de saúde dos países .

A carta de intenções da Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Ottawa, Canadá, em 1986, denominada Carta de Ottawa,

assim define a promoção à saúde:

"...o processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria da sua qualidade de vida e saúde, incluindo maior participação no controle desse processo. Para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social, os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente... Assim, a promoção à saúde não é responsabilidade exclusiva do setor da saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global."

A Carta de Ottawa advoga que a saúde constitui o maior recurso para o desenvolvimento social, econômico e pessoal, e que é somente através das ações de promoção que as condições e recursos fundamentais para a saúde se tornam cada vez mais favoráveis. **Considera que esses recursos são (6):**

- ***paz: redução da violência;***
- ***habitação: condições dignas de moradia, tanto em relação ao espaço físico quanto ao assentamento legal;***
- ***educação: cumprimento do ensino compulsório, redução da evasão escolar e revisão da qualidade de ensino;***
- ***alimentação: garantia de política municipal de geração e de mecanismos de troca de produtos alimentícios e, principalmente, garantia de alimento na mesa da família;***
- ***renda: a geração de renda para todos e com volume compatível com a vivência;***
- ***ecossistema saudável: ar salubre; água potável disponível 24 horas por dia; alimentos existentes em quantidade suficiente e de boa qualidade;***
- ***o recursos renováveis: o mais importante é o próprio homem, que se renova cada vez que se recupera de um mal-estar... Os serviços de saúde devem estar aptos para atender o homem em todos os seus níveis de complexidade, seja com recursos próprios ou em parceria com outros municípios;***

- ***justiça social e equidade: a iniquidade é caracterizada pela diferença de velocidade com que o progresso atinge as pessoas... avaliada indiretamente pela área geográfica em que o cidadão reside. Dessa forma é que se busca, através do esquadramento do município em territórios homogêneos, observar os determinantes e suas conseqüências ao bem-estar. A promoção da equidade é feita pela redução dos efeitos nocivos à salubridade e pelo reforço dos fatores positivos.***

Assim, a Declaração de Adelaide (Austrália, 1988), a Declaração de Sundsvall (Suécia, 1991) e a Declaração de Bogotá (Colômbia, 1992) reforçam a crítica à organização dos serviços de saúde, reafirmando sua responsabilidade no desenvolvimento de ações de promoção, além da oferta de serviços clínicos e de urgência.

5. O QUE É PLANEJAR

PLANEJAR É A ARTE DE ELABORAR O PLANO DE UM PROCESSO DE MUDANÇA.

Compreende um conjunto de conhecimentos práticos e teóricos ordenados de modo a possibilitar interagir com a realidade, programar as estratégias e ações necessárias, e tudo o mais que seja delas decorrente, no sentido de tornar possível alcançar os objetivos e metas desejados e nele preestabelecidos.

Define-se planejamento como "o modo de agir sobre algo de modo eficaz" .

"planejamento é o processo de analisar e entender um sistema, avaliar suas capacidades, formular suas metas e objetivos, formular cursos alternativos de ação para atingir essas metas e objetivos, avaliar a efetividade dessas ações ou planos, escolher o(s) plano(s) prioritário(s), iniciar as ações necessárias para a sua implantação e estabelecer um monitoramento contínuo do sistema, a fim de atingir um nível ótimo de relacionamento entre o plano e o sistema".

No setor da saúde, o planejamento é o instrumento que permite melhorar o desempenho, otimizar a produção e elevar a eficácia e eficiência dos sistemas no desenvolvimento das funções de proteção, promoção, recuperação e reabilitação

da saúde.

6. PLANEJAR E GERENCIAR

Gerenciar - função administrativa da mais alta importância - é o processo de tomar decisões que afetam a estrutura, os processos de produção e o produto de um sistema.

Implica coordenar os esforços das várias partes desse sistema, controlar os processos e o rendimento das partes e avaliar os produtos finais e resultados.

Numa organização, o gerente se responsabiliza pelo uso efetivo e eficiente dos insumos, de forma a traduzi-los em produtos (serviços, por exemplo) que levam a organização a atingir os resultados que se esperam dela.

O planejamento é um processo que depende fundamentalmente de conhecer intimamente a situação atual de um sistema e definir aquela a que se pretende chegar, por meio de planos.

O plano, portanto, constitui-se no detalhamento do processo de mudança entre a situação atual e a desejada, sendo o gerente o responsável por executar essa tarefa.

É possível gerenciar sem planejar?

Sim; em princípio, é aparentemente possível gerenciar sem planejar.

Um gerente pode coordenar o trabalho de um sistema e manter a sua "homeostase", isto é, obter um produto.

O plano não é:

não é uma receita feita por uma única pessoa; não é uma camisa-de-força; não é permanente ou imutável.

- Portanto, é imprescindível manter um olhar crítico e constante sobre o que foi planejado inicialmente e propor as estratégias adequadas à nova situação

Assim, esse processo também exige do gerente um leque de habilidades que permitam viabilizar soluções imediatas aos problemas emergentes e de complexidade variável.

Entre elas, podemos incluir criatividade, flexibilidade, visão, liderança, autoridade, destemor de correr riscos e ousadia de inovar.

Essas habilidades devem se somar aos conhecimentos específicos em administração; muitas vezes, isso fica relegado em favor da confiança pessoal ou do destacado desempenho técnico do indivíduo como profissional de saúde.

Bons médicos e enfermeiras (geralmente esses são os profissionais designados para assumir o papel de gerente) não são, necessariamente, bons administradores, uma vez que sua formação é voltada ao cumprimento de tarefas específicas.

7. PENSAR ESTRATEGICAMENTE

O planejamento é a ferramenta que nos possibilita alcançar um ponto desejado no futuro, atravessando um caminho desconhecido entre o presente e o momento almejado.

Esse processo nos permite tornar concreto esse caminho, mediante a análise das nuances da atual situação, da avaliação dos recursos disponíveis, sejam políticos, econômicos ou cognitivos, e da nossa atitude em relação ao plano que os atores que dominam esses recursos fazem, seja de apoio, oposição ou indiferença.

E é nesse sentido que se planeja, para "explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens" .

Assim, devemos ter sempre em mente que toda a energia aplicada no planejamento do funcionamento dos serviços de saúde deve convergir para gerar resultados e não apenas produtos.

Isto é, quando planejamos o funcionamento de uma unidade do sistema municipal de saúde, com programas de atendimento a grupos de risco específicos, por exemplo, o objetivo não é as consultas produzidas, mas, sim, o resultado que esses procedimentos terão sobre a saúde dos indivíduos e o impacto que as ações planejadas terão sobre os indicadores de saúde da população.

8. NÍVEIS DE PLANEJAMENTO

Podemos entender que o planejamento se dá em três níveis, segundo o grau de complexidade do processo de tomada de decisões, o nível hierárquico no sistema em que esse processo ocorre e a amplitude das decisões decorrentes:

- planejamento normativo ou de políticas;
- planejamento estratégico;
- planejamento tático/operacional.

O planejamento de políticas é responsabilidade do nível central do sistema; no caso do setor da saúde, de competência do secretário municipal. É destinado a promover mudanças sociais deliberadas ou pretendidas projetadas para o futuro.

Como é possível perceber, nesse nível de planejamento será necessário lidar com os distintos interesses de diferentes atores sociais e sua postura em relação ao plano, de oposição, indiferença ou adesão.

O planejamento estratégico indica os meios - estratégias - pelos quais se julga que seja possível atingir as metas desejadas de médio e longo prazo; define a estrutura sistêmica para a ação organizacional e as medidas de efetividade - indicadores - para análise dos resultados.

Ao definir essas estratégias, fornece a estrutura para o planejamento operacional, que, como veremos, deverá prever todo o detalhamento para sua implementação,

assim como o dimensionamento da estrutura necessária e o cálculo dos insumos.

O planejamento operacional, como seu nome já diz, refere-se ao desenvolvimento de ações (planos) que permitam organizar a execução das estratégias planejadas em outro nível de planejamento. Indica como "colocar em prática" as ações previstas.

Em nosso setor, utiliza-se esse tipo de planejamento na execução dos programas de assistência à saúde - por exemplo, o programa para controle da hipertensão.

9. TERRITÓRIO

É importante lembrar que está sendo adotado um conceito de "território"(DISTRITOS) coerente com o método de planejamento sugerido.

Sendo assim, não é compreendido apenas como um espaço geográfico, mas, sim, como o local em que se dá o processo de vida da comunidade, a interação de distintos atores sociais com qualificações sociais, econômicas, culturais, políticas, epidemiológicas e históricas distintas.

10. MICROÁREA DE RISCO

Define-se uma microárea de risco como a área de menor extensão territorial onde é possível afirmar que a população tem condições de vida homogêneas.

11. A INFORMAÇÃO COMO INSUMO PARA O PLANEJAMENTO

Só é possível planejar tendo conhecimento do sistema sob nosso comando e do contexto em que ele se insere.

O sucesso do planejamento, ou seja, a efetividade dos resultados mantém relação direta com a qualidade das informações. Na saúde, as informações necessárias dizem respeito tanto à caracterização dos equipamentos - unidades de atendimento - como das pessoas que os utilizam.

Dispõe-se de uma série de indicadores e técnicas que permitem estimar a quantidade de consultas, procedimentos, internações e exames demandados ao sistema de saúde por uma certa clientela e calcular a capacidade instalada necessária dos serviços para garantir aquele atendimento.

Em relação aos serviços, permitem calcular a capacidade instalada atual. Esses dados dão suporte à análise da adequação do sistema às necessidades da clientela.

A epidemiologia tem sido uma ferramenta bastante utilizada para definir as necessidades de saúde e auxiliar o planejamento dos serviços.

É de vital importância constituir dentro da Secretaria Municipal da Saúde um serviço de informações em saúde que sistematize dados demográficos, de morbidade e mortalidade, num grau de desagregação cuja análise alimente o processo de planejamento e tomada de decisões do gestor local.

12. FAZENDO UM DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DE SAÚDE DA POPULAÇÃO E DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

O planejamento e o gerenciamento de um sistema de saúde dependem de um conjunto de informações adequadas que orientem o planejador quanto às necessidades de saúde da população e a ordem de prioridade dessas necessidades, assim como da oferta de serviços existentes e sua capacidade de atendimento.

Essas informações devem expressar as diferentes características que evidenciam as condições de vida dessa população, sejam culturais, sociais, econômicas e epidemiológicas, e que são responsáveis pela geração de suas demandas de saúde.

Essa tem sido uma tarefa difícil, pois os dados, normalmente, estão disponíveis nos municípios num grau de desagregação que não é o suficiente para permitir distinguir essas diferenças.

Dados demográficos e epidemiológicos coletados rotineiramente pelos órgãos oficiais, como das secretarias estaduais de saúde e do IBGE, nos dão, simplesmente, uma idéia genérica do perfil demográfico e epidemiológico em relação ao total de indivíduos.

A crítica que deve ser feita aos resultados dessas análises, base de cálculo dos coeficientes e indicadores de saúde, é em relação à aparente homogeneidade de condições que se imputa a uma dada população e igualmente em relação às necessidades demandadas aos serviços de saúde.

Esse fato vem "mascarar as desigualdades às vezes gritantes nas condições de vida e saúde da população, obstruindo a identificação de objetivos operacionais e alvos bem específicos".

É possível conhecer a distribuição da população segundo nível de renda, idade, grau de escolaridade e causas de morte numa região da cidade. Podemos afirmar que essas informações compõem o perfil do universo dos indivíduos residentes naquele território?

Sabemos que não.

Até mesmo numa área geográfica pequena como a de um bairro, por exemplo, é possível verificar a existência concomitante de favelas e de condomínios de luxo.

Como podemos, então, concluir que as necessidades de saúde dessas pessoas possam ser semelhantes?

Qual o impacto que terão as ações planejadas sob essa ótica?

Estaremos desperdiçando recursos?

E o nosso cliente, ficará satisfeito? Qual o saldo político da administração municipal?

Responder a essas questões significa reconhecer a diversidade, o direito do cidadão a ter atendidas suas necessidades e, em relação aos serviços, a otimização dos recursos, a eficiência das ações.

Não devemos nos esquecer de que no setor da saúde gerenciamos recursos escassos para necessidades ilimitadas.

Gerenciar esses recursos de forma adequada nos remete à responsabilidade de planejar adequadamente, de modo que os objetivos operacionais convirjam em direção à realidade sanitária dos cidadãos que utilizam esses serviços.

Se mostra pertinente para o momento de análise das condições de saúde e o gerenciamento de sistemas locais, sob a ótica da vigilância à saúde e do Planejamento Estratégico Situacional.