

Pós-graduação em
Saúde Pública

Planejamento Estratégico em Saúde

Prof. Augusto César Costa Cardoso



Metro DF 2005



CRISE | Postos de atenção à família abrem, mas atendimento é prejudicado por conta da suspensão de convênio com Cruz Vermelha

Saúde desfalcada na cidade

FERNANDA SANTA ROSA

fsantarosa@grupootarde.com.br

Os postos do Programa de Saúde da Família (PSF) abriram ontem, apesar da notícia de anulação do convênio firmado entre Prefeitura de Salvador e a Cruz Vermelha Brasileira. A suspensão do convênio foi ordenada pela Justiça do Trabalho, por meio de liminar. Nas seis unidades visitadas pela reportagem de A TARDE, ontem, o movimento foi fraco e o aten-

dimento prejudicado pela ausência de profissionais, seja pela falta ao serviço ou porque muitas equipes estão desfalcadas.

Com problemas de saúde, como pressão baixa e artrose, a aposentada Benedita Vieira, 66, procurou, sem sucesso, atendimento na recém-inaugurada unidade de São Bartolomeu, subúrbio ferroviário. "Se recusam a atender", protestava a paciente.

A gerente da unidade, Ana Mary Correia, explicou que a fal-



Ontem, dia seguinte à suspensão do convênio entre prefeitura e Cruz Vermelha, a reportagem visitou seis Postos de Saúde da Família na capital, constatando que atendimento está prejudicado pela ausência de profissionais

ta de informação da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) estava impedindo o agendamento de consultas: "Não podemos marcar sem saber como vai ficar".

Entre os funcionários que foram ao trabalho, muitos se mostraram revoltados. Muitos aguardam rescisão de contratos com a Real Sociedade Espanhola (ex-parceira da SMS), para firmar novo vínculo com a Cruz Vermelha. Salários de fevereiro atrasados e más condições de trabalho

integraram o rol de queixas. "A gente nem sabe para quem trouxe uma funcionária de São Bartolomeu.

Em Novos Agedados, a agente de higienização Ismália Cansio, 51, protestou: "Ipeço vale-transporte emprestado para vir trabalhar, o porteiro já veio três vezes aqui andando".

Na próxima segunda-feira haverá assembleia dos trabalhadores da Universidade Federal da Bahia (Ufba), no Ca-

nela, às 8h30. O Sindicato dos trabalhadores em Saúde com representantes da SMS. "Esperamos que o processo seletivo cobrado pela Justiça considere experiência prévia em PSF", ponderou a vice-presidente, Linal Fontenelli. "Já apresentamos idéia para um processo seletivo durante as negociações, mas não foi aceita pela prefeitura. Agora são obrigados a mudar".

Colaborou Éder Luis Santana

SAÚDE | Maioria dos postos permanece sem funcionamento. Novo prazo prometido por Carlos Trindade é para a segunda-feira

Secretário diz que reabertura dos PSFs foi "simbólica"

“Salvador fez opção pela terceirização da Saúde”

Carlos Alberto Trindade | Médico sanitário e secretário municipal de Saúde de Salvador

Experiência como secretário municipal de Saúde não falta ao médico sanitário carioca Carlos Alberto Trindade, 54 anos. Esta é a terceira vez que ele ocupa o cargo. Antes de assumir a pasta em Salvador, foi secretário da Saúde em Camaçari e também de Ca-

choeiras de Macacu, no Estado do Rio de Janeiro.

Carlos Trindade garante que nunca teve nenhuma vinculação profissional com o setor privado e que tem trajetória ligada à área de saúde pública. Talvez por este motivo, seja um forte crítico ao modelo de terceirização de profissionais no setor de Saúde do

município, adotado pelas gestões anteriores. Nos últimos meses, o serviço municipal de Saúde tem sido foco de fortes críticas, com greves, atrasos de salários, e atendimento deficiente. O secretário atribui isso ao sistema terceirizado que tanto combate.

Suas ações têm se voltado para uma mudança nas relações de

trabalho com os profissionais da área – como o acordo firmado no último dia 24, que fixa prazo para que a prefeitura passe a administrar diretamente os profissionais. Ele garante que, com isso, o serviço melhora. Trindade também falou sobre a “distância” entre as secretarias de Saúde e Fazenda, que seria a raiz dos

atrasos no r
aos convên
lantrópicas,
enfrenta. A
concedida a
HUPSEL FI
sala em que
dois retrato
Ernesto Che
médico sani

TARDE | De que forma a cidade do Salvador se prepara para enfrentar um possível surto de dengue?

CARLOS ALBERTO TRINDADE | Estamos tomando todas as providências para isso. Concluímos o processo seletivo para a contratação de 1.909 agentes de endemias e estamos formando convênio com o Corpo de Bombeiros e a Secretaria Estadual de Saúde. Também, em parceria com a Saeb, estamos recuperando 74 veículos e intensificando o serviço de informações à população.

AT | Mas os profissionais responsáveis pelo combate à dengue na cidade estão em greve pelo atraso nos salários.

CAT | Já foi demonstrado a eles que o pagamento já foi repassado à Real Sociedade Espanhola. Estamos, inclusive, solicitando aos agentes que voltem ao trabalho. Esta manifestação não só tem a ver com atraso de salários, mas também por outros motivos como, por exemplo, aumento de salários. São reivindicações que considero impróprias, já que estamos no último mês de contrato.

AT | Na última sexta-feira, profissionais da Unidade de Emer-



IBGE: 25 milhões de brasileiros nunca foram ao dentista

Uma pesquisa recém-divulgada pelo IBGE dá conta de que cerca de 25 milhões de brasileiros jamais se sentaram numa cadeira de dentista, sendo que a situação é mais grave no campo. A pesquisa, intitulada "Acesso e Utilização de Serviços de Saúde" tomou como base dados da última PNAD (Pesquisa Nacional por amostragem de Domicílios), que visitou 133 mil domicílios, entrevistando 384,8 mil pessoas. O próprio Ministério da Saúde reconhece que o setor da saúde bucal é um dos que mais carecem de investimentos na saúde pública. (Pág. 8)

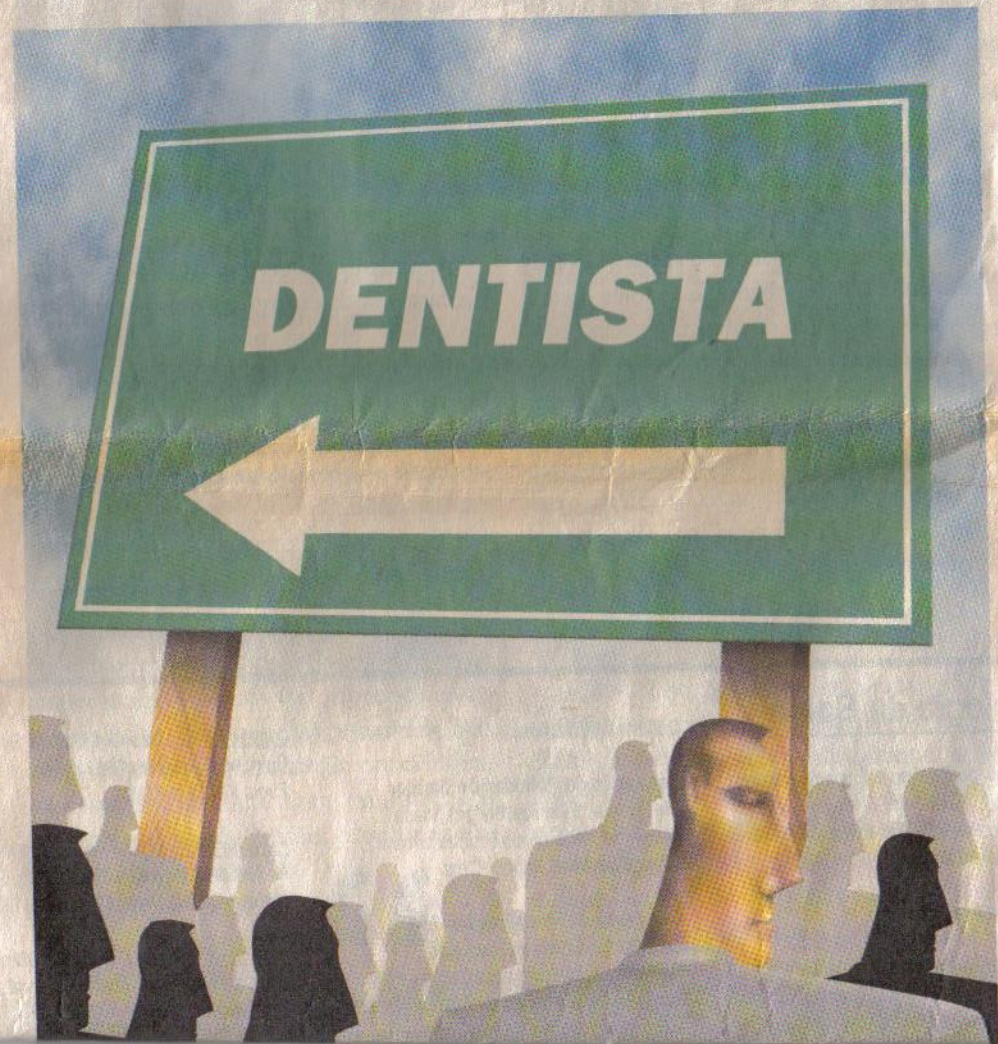


Foto: Lndoneir/Qual ABR

Ministro da Saúde garante política de saúde bucal

O novo ministro da Saúde, Saraiva Felipe (foto), salientou que a saúde bucal é uma das prioridades do governo Lula e que não sofreu qualquer corte no orçamento. O ministro anunciou também a permanência no cargo do coordenador de saúde bucal, Gilberto Pucca. (Pág. 11).

Concurso Público SESAB Edital n. 02/2008

Q 91- Sobre Planejamento em saúde, é correto afirmar:

- 01) O plano deve ser realizado pelo gestor e é permanente.
- 02) Sem planejamento, não é possível gerenciar.
- 03) O planejamento é um processo que depende fundamentalmente do conhecimento íntimo da situação atual de um sistema para definir aquela a que se pretende chegar.
- 04) O processo de gerenciamento afeta a estrutura, os processos de produção e o produto de um sistema, de modo que o gestor deve decidir sempre de forma centralizada, baseando-se na sua percepção acerca dos objetivos da instituição.
- 05) As alterações de ordem social, econômica e tecnológica exigem grande habilidade dos gestores para acompanhá-las e evitar a obsolescência, a exemplo de criatividade, inflexibilidade, autoridade e relutância em inovar.

- O Conflito entre as regras e normas dos gestores e



As práticas e o cotidiano dos profissionais

PLANEJAMENTO COM MAIS PARTICIPAÇÃO COLETIVA...

Melhor compreensão da micropolítica !!!

- **...MAIS DIÁLOGO**
- **CO-GESTÃO PARA TOMADA DE DECISÃO**

Menos conflito?

A realidade...





Realidade ?



Como Planejar diante da realidade?

Quadro 1- Números gerais do setor saúde nas últimas décadas.

ANO	ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE	LEITOS	EMPREGOS DE SAÚDE
1980	18.489	509.168	573.629
2002	67.612	471.171	2.180.598
2005	77.000	443.210	2.500.000

FONTE: IBGE, 2005.

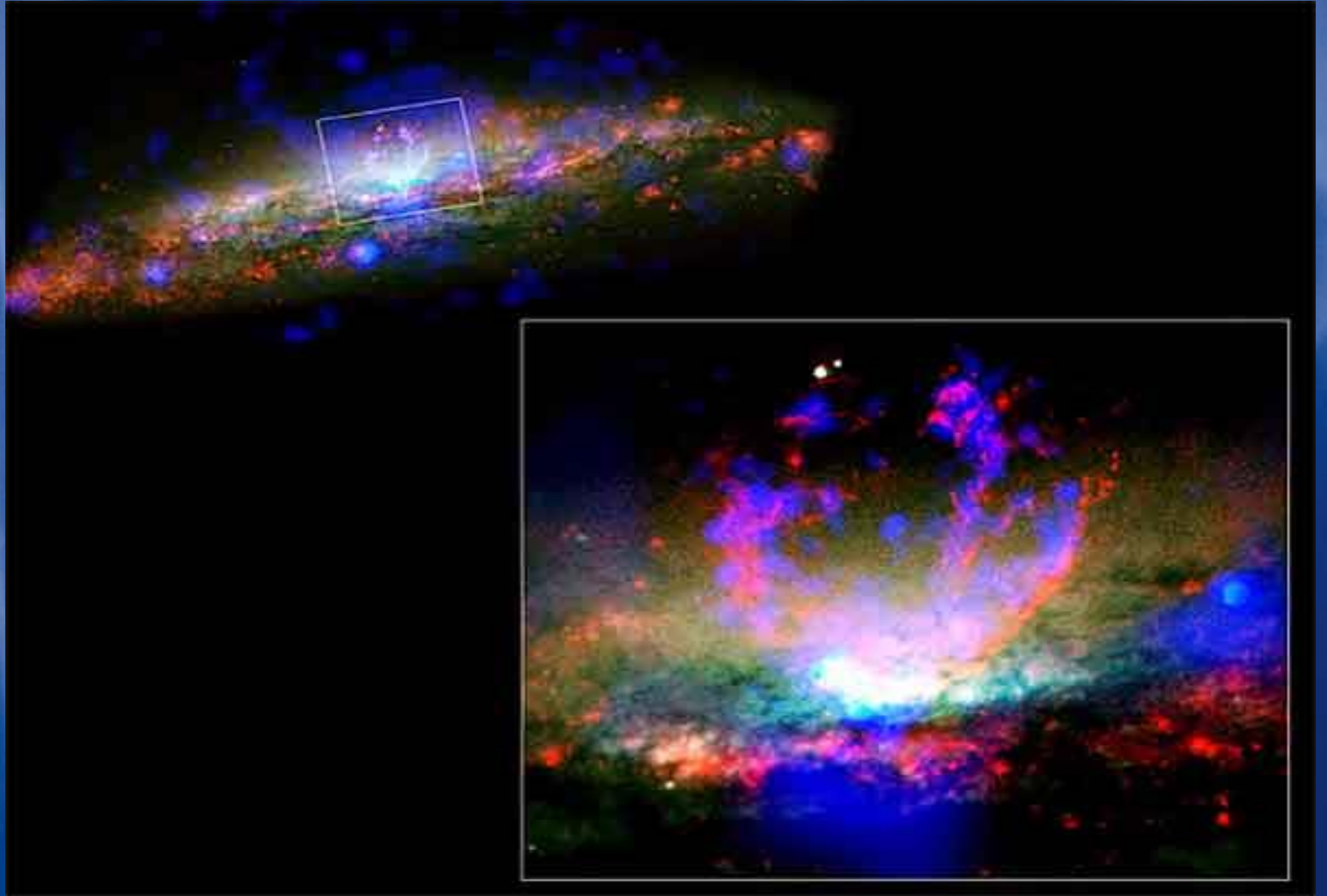
Como Planejar diante da realidade?

Quadro 2- Números gerais da rede pública municipal nas últimas décadas.

ANO	ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE	LEITOS	EMPREGOS DE SAÚDE
1980	2.172	?	47.038
2005	45.549	?	997.137

FONTE: IBGE, 2005.

FUTURO ?



O que é Planejamento ?

- Processo lógico pelo qual se procura prever (antecipação e preparação lógica) racionalmente o amanhã.
- Oposto da improvisação.
- Busca em dar mais eficiência à atividade humana.
- Mais elementar requisito da administração – ordenar de forma sistemática para alcançar uma nova realidade melhor que a atual.

No Planejamento tradicional

Planejamento



```
graph TD; A([Planejamento]) --- B[Administração]; B --> C[Simple implementação "depois" do que foi planejado antes.];
```

Administração

**Simple implementação
“depois” do que foi planejado
antes.**

na Administração....

As abordagens prescritivas (muito comuns na abordagem aos problemas gerenciais) das teorias tradicionais mostram-se inapropriadas frente aos desafios que se colocam na atualidade...



na Administração pública....

- A ênfase na concepção apenas de modernização das estruturas organizacionais – mudança de aspectos formais – não tem levado a mudanças substanciais no seu modo de funcionamento ou mesmo na efetividade das ações.



A atual compreensão da gerência e do processo decisório

- Está fortemente marcada pela valorização do componente estratégico – da inovação e da criatividade – imprescindíveis ao atual cenário de incertezas e mudanças intensas.



Levando-se em conta...

A realidade identificada como mutável e complexa.

Os elementos político e de poder precisam ser identificados como importante recurso crítico a ser considerado.

Elementos do campo do conhecimento intuitivo e sensorial presentes no processo decisório como forma de lidar com a imprevisibilidade em algumas circunstâncias.

As organizações passam a ser compreendidas como

- Arenas permanentes de negociação e conflito.

O componente técnico passa a ser um dos elementos do processo gerencial – não se esgotando na simples aplicação de instrumentos técnicos.

O debate acerca da administração pública aponta para a integração necessária da esfera da política, do planejamento e da administração.

A realidade identificada como mutável e complexa.

Os elementos político e de poder precisam ser identificados como importante recurso crítico a ser considerado.



Elementos do campo do conhecimento intuitivo e sensorial presentes no processo decisório como forma de lidar com a imprevisibilidade em algumas circunstâncias.



Para que Planejar em saúde e a nível local ?

Para enfrentar e intervir adequadamente sobre os problemas de saúde ?



Em sua origem, estratégia é a arte de dirigir operações militares .

- Arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas e veículos de guerra, visando alcançar ou manter posições favoráveis a futuras ações sobre determinados objetivos; programação a longo prazo do uso de instrumentos militares e políticos na condução de conflitos.
- incorpora-se o termo "estratégia" a situações em que, para alcançar um objetivo, é necessário superar obstáculos ou quando é necessário vencer a resistência dos oponentes.
- O termo 'estratégia' é, portanto, empregado quando existe conflito, enfrentamento, relação de poder (entre forças sociais), e este é o caso do planejamento de saúde.

Início das formulações de planejamento estratégico.

- O político precisa ser incorporado ao planejamento não mais como um fator, mas como objeto do planejamento.



Planejamento

- o planejamento tradicional, que tem origem no determinismo positivista, se baseia no cálculo da previsão, constituindo-se basicamente em técnicas de projeções econômicas, as quais, quando utilizadas no planejamento do desenvolvimento econômico e social, ao ignorarem todos os atores do processo social, à exceção do governante, **têm caráter autoritário e tecnocrático**.
- Já o planejamento estratégico corporativo, que se volta para empresas e corporações privadas, embora até faça uso do pensamento estratégico, considerando adversários e competidores, e com isso desvalorizando um pouco o cálculo da previsão, continua muito influenciado pelo planejamento tradicional.

Planejamento Estratégico

- O conceito de PE surge a partir de estudos na Universidade de Harvard.
- Esta qualificação significa que o Planejamento assume um caráter conjuntural, amplo, no qual as análises ligadas às causas, efeitos e soluções possíveis dos problemas procuram abranger o maior número possível de variáveis relacionadas, buscando compreender cada situação dentro do ambiente social, econômico e político que ocorre.

(Pinto, 2000)

Faces do Planejamento

- Planejamento como ação social interativa
- Planejamento e política: formulação, implementação e avaliação (ciclo)
- Planejamento como tecnologia de gestão: decisão, condução e gerência
- Planejamento e práticas: programação e processo e trabalho

O método CENDES - OPS

- Contexto histórico de emergência
- Aspectos conceituais e metodológicos:
 - **Objeto:** necessidades de saúde/doenças e óbitos
 - **Sujeito:** unidades de saúde
 - **Processo de programação:**
 - Diagnóstico/prognóstico do “nível de saúde”
 - Programação/normatização das ações de saúde
 - **Organização do processo de programação** por níveis (base territorial): local, regional, nacional (ascendente)

Contexto histórico

- **Planejamento de Matriz do CEPAL/ONU**
Se desenvolveu (em 1949) a partir da preocupação com as racionalidades técnicas e, principalmente, econômica na alocação de recursos, atrelando-se à compreensão do planejamento como instrumento para acelerar, dar velocidade ao processo de desenvolvimento.

Contexto histórico

- **O método CENDES – OPS (década de 60 e 70)**

Aplica à saúde a técnica do planejamento econômico tradicional (normativo) como instrumento de governo, cuja base é a estimativa de custo-benefício, onde se apregoava a neutralidade política do método e dos técnicos, que deveriam apresentar apenas as alternativas para a decisão do poder político.

A norma geral para determinar a alocação de recursos nesse método é a obtenção de máxima produtividade e eficiência

- o problema na programação em saúde consiste então em como melhor empregar os recursos, ano por ano, para conhecer os distintos danos de forma mais eficiente.
- Para isso, o procedimento mais importante é a determinação de quanto se gasta, no total, no ataque a cada um dos danos e qual o custo por morte evitada e por caso reparado.
- Análise que, por ser complexa, deve ser feita apenas para os danos principais, selecionados a partir dos critérios de "magnitude", "transparência" e "vulnerabilidade" aplicados às causas de morte.

Os métodos mais tradicionais de planejamento são extremamente normativos, impessoais e se dizem neutros, pois se pretendem amparados na "boa técnica de planejamento". Vejamos como se estruturam teoricamente tais visões:

- Há sempre um ator que planeja e os demais são simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um "**sujeito**" que planeja, normalmente o Estado, e um "**objeto**" que é a realidade econômica e social. O primeiro pode *controlar* o segundo.
- As reações dos demais agentes ou atores são **previsíveis** porque seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas. O Diagnóstico é pré-condição para o planejamento, ele é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social) , portanto, único possível, não explicações alternativas dos demais atores.
- O ator social que planeja não controla todas variáveis, mas **as variáveis não-controladas não são importantes** ou determinantes, não tem um comportamento criativo ou são controladas por outros atores.

Os métodos mais tradicionais de planejamento são extremamente normativos, impessoais e se dizem neutros, pois se pretendem amparados na “boa técnica de planejamento”.

Vejamos como se estruturam teoricamente tais visões:

- Há nesta visão, uma **aparente governabilidade**, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes.
- Neste cenário só há uma teoria e técnica de planejamento, além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido, os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente).

Uma concepção estratégica de planejamento – como a proposta pelo PES - parte de outros postulados

- Na realidade social há vários agentes que planejam com **objetivos conflitivos**. A eficácia do meu plano depende da eficácia das estratégias dos meus oponentes e aliados. Não uma única explicação para os problemas, tampouco uma **única técnica de planejamento**.
- Neste modelo de poder compartilhado a teoria normativa e tradicional do planejamento perde toda sua validade.
- Normalmente pensamos que se nada deve mudar o planejamento é muito eficaz, embora desnecessário, por outro lado, se tudo está rapidamente mudando o planejamento é pouco eficaz, embora muito necessário.

Uma concepção estratégica de planejamento – como a proposta pelo PES - parte de outros postulados

O cálculo de planejamento é **sempre interativo** porque, sendo a eficácia do nosso plano dependente da eficácia do plano dos outros atores, há um componente de incerteza primordial, que é diferente de processos sociais repetitivos ou das relações das ciências naturais. Há portanto uma carga intensiva em formulação de estratégias e recursos de gestão, o oposto ao “plano-livro” estático e tradicional.

- O ator que planeja está inserido num jogo de **final aberto**, onde o próprio tempo já tem conceitos diferenciados conforme a percepção de múltiplos agentes em situação de poder compartilhado. Isto não quer dizer, entretanto que se rejeitem instrumentos e ferramentas metodológicas comumente utilizadas no planejamento normativo, ao contrário, tais ferramentas adquirem uma utilização ainda mais pragmática e eficaz.

Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- **Mediação entre o Presente e o Futuro.** Todas as decisões que tomamos hoje tem múltiplos efeitos sobre o futuro porque dependem não só da minha avaliação sobre fatos presentes, mas da evolução futura de processos que não controlamos, fatos que ainda não conhecemos.
- Qual o custo da postergação de problemas complexos ?
- Que tipo de efeitos futuros determinada política pública resultará ?
- Estes impactos futuros aumentarão ou diminuirão a eficácia do nosso projeto de governo ?
- Tais perguntas dizem respeito ao necessário exercício de simulação e previsão sobre o futuro, quando devemos adotar múltiplos critérios de avaliação e decisão.

Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- **É necessário prever possibilidades quando a predição é impossível:** na produção de fatos sociais, que envolvem múltiplos atores criativos que também planejam, a capacidade de previsão situacional e suas técnicas devem substituir a previsão determinística, normativa e tradicional que observa o futuro como mera consequência do passado. Decorre desta percepção a necessidade de elaborar estratégias e desenhar operações para cenários alternativos e surpresas, muitas vezes, não imagináveis.



Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- **Capacidade para lidar com surpresas:** o futuro sempre será incerto e nebuloso, não existe a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais, mesmo próximo desta condição há sempre um componente imponderável no planejamento. Devemos então, através de técnicas de governo apropriadas, preparar-nos para enfrentar surpresas com planos de contingência, com rapidez e eficácia, desenvolvendo habilidades institucionais capazes de diminuir a vulnerabilidade do plano.
 - **Mediação entre o Passado e o Futuro:** o processo de planejamento estratégico se alimenta da experiência prática e do aprendizado institucional relacionados aos erros cometidos. Portanto será preciso desenvolver meios de gestão capazes de aprender com os erros do passado e colocar este conhecimento a serviço do planejamento.

Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- **Mediação entre o Conhecimento e a Ação:** o processo de planejamento pode ser comparado a um grande cálculo que não só deve preceder a ação, mas presidí-la.
- Este cálculo não é obvio ou simples, é influenciado e dependente das múltiplas explicações e perspectivas sobre a realidade, só acontece, em última instância, quando surge a síntese entre a apropriação do saber técnico acumulado e da *expertise* política.
- É um cálculo técnico-político, pois nem sempre a decisão puramente técnica é mais racional que a política, e vice-versa.

Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- O enfoque proposto de planejamento, portanto, não é um rito burocrático ou um conhecimento que possa ser revelado a alguns e não a outros, mas uma capacidade pessoal e institucional de governar – que envolve a um só tempo perícia e arte - de fazer política no sentido mais original deste termo



Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional podem ser assim resumidos

- **O processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes**, nem o carisma da liderança, ao contrário, aumenta sua eficácia porque coloca estes aspectos a serviço de um projeto político coletivo.
- Neste modo de ver a política, o governo e o planejamento ninguém detém o **monopólio** sobre o cálculo estratégico e sistemático sobre o futuro, há uma profunda diferença em relação ao antigo “planejamento do desenvolvimento econômico e social” tão comuns nos órgãos de planejamento de toda América Latina e particularmente na tradição brasileira.

Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- **O sujeito que planeja está incluído no objeto planejado.** Este por sua vez é constituído por outros sujeitos/atores que também fazem planos e desenvolvem estratégias. Deste contexto surge o componente de incerteza permanente e o cálculo interativo que exige intensa elaboração estratégica e um rigoroso sistema de gestão.
- O “diagnóstico” tradicional, único e objetivo, já não existe mais, no lugar surgem várias **explicações situacionais**. Como os demais atores possuem capacidades diferenciadas de planeamento, a explicação da realidade implica em diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social.

Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- Não há mais comportamentos sociais **previsíveis** e relações de causa-efeito estabelecidas. O “juízo estratégico” de cada ator determina a complexidade do jogo aberto e sem fim. A realidade social não pode mais ser explicada por modelos totalmente analíticos, a simulação estratégica assume nesse contexto uma relevância destacada.



Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais, o contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem entre o conflito, a negociação e o consenso, é onde tudo se decide.
- Na conjuntura concreta acumula-se ou não recursos de poder relacionados ao balanço político global das ações de governo. É por isso que **“planeja quem governa”**, e **“governa” quem, de fato planeja**. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento.



Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento, que é, também, uma opção por um tipo organização para a ação que refere-se a oportunidades e problemas reais.
- Os problemas sociais são mal-estruturados, no sentido de que, não dominamos, controlamos e sequer conhecemos um conjunto de variáveis que influenciam os juízos estratégicos dos demais agentes sociais envolvidos.



Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- Não há portanto como determinar com exatidão as **possibilidades de eficácia do plano** ou os resultados esperados em cada ação. Governar com plano estratégico mais do que resolver problemas significa promover um intercâmbio de problemas quando nosso objetivo é que problemas mais complexos e de menor governabilidade cedam lugar a outros menos complexos e de maior governabilidade.
- O planejamento **não é monopólio do Estado**, nem de uma força social situacionalmente dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas, qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

Podemos resumir os postulados teóricos deste enfoque metodológico nos seguintes argumentos:

- A visão normativa e a visão estratégica não existem em “estado puro” na prática do planejamento e nas técnicas de governo, embora a maioria dos órgãos públicos e da geração de técnicos trabalhe sobre influência predominante da primeira.



O enfoque estratégico - o CPPS

- Contexto histórico de emergência
- Aspectos conceituais e metodológicos
 - **Objeto:** necessidades sociais/demandas políticas
 - **Sujeito:** sistema de serviços de saúde
 - **Processo de formulação de políticas:**
 - Análise da situação de saúde: riscos/grupos
 - Formulação e análise de proposições;
 - Formalização de políticas (leis, decretos, normas)
 - **Organização do processo** por níveis do sistema: político, técnico-administrativo e operacional (descendente)

Contexto histórico

- Em 1973 é escrito pelo CPPS o documento *Formulación de Políticas de Salud*, em um contexto de golpes militares e imposição de ditaduras na AL.
- Nesse documento são abordadas as relações entre as forças sociais, os conflitos e a viabilidade do planejado.
- A principal contribuição do documento é a proposição da análise de viabilidade (entendida enquanto possibilidade política do plano ser executado, levando-se em conta os possíveis aliados e oponentes), *introduzindo a questão da estratégia no planejamento de saúde*.
- Para a análise de viabilidade, são estudadas quais oposições surgirão ao plano e as formas de reagir frente a estas e quais acordos serão necessários para alcançar a execução do plano.

Contexto histórico

- O planejamento é situado no campo das decisões políticas. Sugere-se uma série de passos para a operacionalização do político...
- A análise da política — dos processos que conduzem à tomada e execução de decisões — é considerada fundamental para o planejamento.
- Ainda que seja uma crítica ao planejamento de saúde realizado até então, o documento apresenta uma visão funcionalista do que acontece na realidade.
- Nesse documento propõe-se certa normatividade da política, uma operacionalização tecnocrática da problemática da política.

Planejamento Estratégico - PE



O modelo metodológico que melhor se delineia no PE tem as seguintes variáveis: força, oportunidades, fraquezas e ameaças.

O que é PE ?

Uma abordagem/estratégia metodológica pela qual se elabora o diagnóstico da instituição (variáveis externas e internas) e cuja idéia central é definir com clareza a:

- visão (onde a instituição pretende chegar ?)
- missão (qual a sua identidade ?)
- objetivos (quais os fins da mesma ?)
- metas (quais os resultados quantificados do que foi ou não atingido ?)

Vertentes do enfoque estratégico

Cada uma apresenta um enfoque específico com diferente ênfase.

- **A corrente SPT 2000:** planificação e gerência de sistemas de saúde
(O interesse é o setor saúde - sua instrumentalização: como fornecer instrumentos que auxiliem técnicos atuantes na linha de execução de ações setoriais, que rompam com o normativo).
- **O pensamento estratégico de Mário Testa:** coerência e poder em saúde
(ator privilegiado é a classe/grupo/força social/movimento e não o governo, como em Matus)
- **O enfoque situacional:** governar em situações de poder compartilhado (triângulo) - prioridade aos problemas de condução e governabilidade - procura instrumentalizar a condução de governo.

As três vertentes do enfoque estratégico do planejamento em saúde têm suas origens na discussão e crítica das metodologias e da compreensão do planejamento econômico normativo como instrumento para o desenvolvimento da América Latina.

- Ou seja, tem em comum a ação estratégica e sua ruptura com a normatividade de um "deve ser" que se impõe sobre a realidade, admitindo a impossibilidade de contar-se com um plano pré-estabelecido que dê conta de todas as condições do real, devido a complexidade dos processos sociais.

Enfoque situacional

Situação

- é o lugar onde estão os atores e suas ações.
- É a explicação da realidade que realiza uma força social em função de sua ação e luta com outras forças sociais.



No Planejamento situacional...

- A ênfase é colocada no momento da ação e usa a exploração do futuro para dar racionalidade à ação.



Planejamento é o cálculo que precede e preside a ação (cálculo e ação são inseparáveis e recorrentes) – é o cálculo para a decisão a ser tomada hoje.

Introduz a noção de que o planejamento está voltado para o presente, já que a única forma de construir o futuro é atuar, e só é possível agir no presente.

- Toda ação concreta se faz no presente para impactar o futuro desejado.
- A decisão sobre o que fazer hoje será eficaz ou não para a construção do futuro desejado.



Método de planejamento situacional

- onde o ator que planifica está dentro da realidade e coexiste com outros atores que também planificam, diferente do método normativo, onde o planejador é um sujeito separado da realidade, colocando-se fora dela e pretendendo controlá-la como se fosse seu objeto.

O fracasso do planejamento é também fracasso da condução.

Uma das razões que Matus detecta para esse fracasso é a falta de instrumentos, procedimentos e técnicas de condução e, por isso, coloca aí sua ênfase, desenvolvendo instrumentos para que aquele que tenha responsabilidade da condução consiga exercê-la.

- Nessa concepção, a contradição e o conflito são assumidos e a planificação situacional é necessariamente política, pois um dos recursos escassos que restringem o desenvolvimento de ações que promovam mudanças são os recursos de poder.



Fundamentos do enfoque situacional

- Planifica quem governa
- A planificação refere-se ao presente
- A planificação exige um cálculo situacional
- A planificação refere-se a oportunidades e problemas
- A planificação é inseparável da gerência
- A planificação é necessariamente política
- A planificação não é adivinhação do futuro
- A planificação não é monopólio nosso
- A planificação não domina o tempo

A trilogia matusiana

- PES: Planejamento Estratégico Situacional;
- MAPP: Método Altadir de Planificação Popular (é um “resumo” do PES feito por C. Matus);
- ZOOP: Planejamento Orientado por Objetivos.

Outros inspirados pelo C. Matus

- PED – Planejamento Estratégico e Democrático (aplicado por A. K. Sato no Governo Cristóvão Buarque em Brasília – DF);
- PEP - Planejamento Estratégico Participativo (a partir da experiência do Governo do Rio Grande do Sul).



O que é PES ?



- é um método que pressupõe constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado.
- O Método é antes de tudo um potente enfoque metodológico, com alguns princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governante e governados.

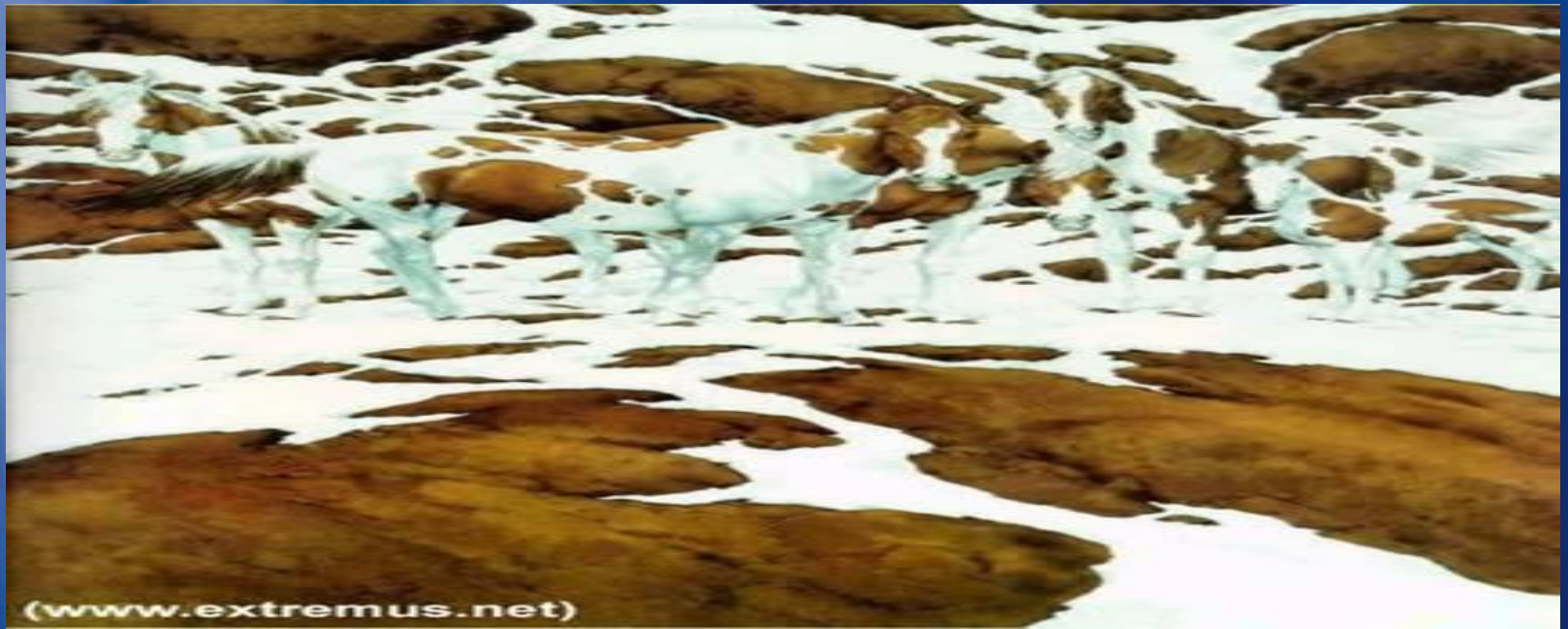
É um método de planejamento por problemas, principalmente dos mal estruturados e complexos que, por definição, são aqueles para os quais não existe solução normativa.

- Por isso é que os problemas precisam ser abordados em suas múltiplas dimensões: política, social, econômica, cultural etc. e as soluções dependem, na maioria das vezes de recursos em outras esferas e da interação dos diversos atores envolvidos.

Definir e formular com clareza os problemas é um dos pontos decisivos para o sucesso do plano. Uma vez formulados os problemas (nós críticos) fica mais fácil elaborar o plano de ações

elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento:

- A análise de problemas
- a identificação de cenários
- a visualização de outros atores sociais
- a ênfase na análise estratégica



O método tem particular validade e excepcionalidade de resultados, no setor público onde a presença de problemas verdadeiramente complexos e mal-estruturados compõe o cenário dominante.

- Além disso o PES, ao contrário de outros métodos ditos “estratégicos” assume como dominante na análise estratégica as questões relativas às relações de poder entre atores sociais, isto é, a variável política preside a elaboração da viabilidade e vulnerabilidade do Plano.
- Esta é uma vantagem metodológica vital para uso em organizações públicas onde estas questões fazem parte indissociável da produção de políticas públicas e do relacionamento entre *staff* político-dirigente e quadro de funcionários permanentes.

PES: Planejamento Estratégico Situacional

- *"Um governo não pode ser melhor que a organização que comanda."*

C. Matus (em "Adeus, Senhor Presidente")

Histórico PES

- O PES, embora seja influenciado pelo trabalho de outros autores como Ackoff (1974) e Mason & Mitroff (1981), foi sistematizado originalmente pelo Economista chileno Carlos Matus - o criador da Fundação Altadir, na Venezuela, que tem por objeto a pesquisa, o desenvolvimento e o uso de ciências e técnicas de governo.
- É, em função disso, um defensor intransigente da necessidade de que dirigentes políticos, estejam eles em posições de governo, partidos, sindicatos, organizações (públicas ou privadas) etc.,
- ampliem sua capacidade de governo utilizando por instrumento de trabalho todo um conjunto de conhecimentos que denomina planejamento moderno e que tem por produto principal o PES.

(Matus, 1997b; Huertas, 1996).

O PES apresenta três características principais:

- o subjetivismo;
- a elaboração de planos-proposta a partir de problemas;
- assume que o futuro é incerto, não sendo possível predizê-lo.



subjetivismo

- para identificar e analisar uma situação problemática, centra-se nos indivíduos envolvidos (atores), em suas percepções e pontos de vista, pressupondo que se cada indivíduo tem suas próprias características, sua interpretação de determinada situação tudo vai depender de seus conhecimentos, experiências, crenças, posição no jogo social etc.
- Assim, o PES preconiza que não se pode planejar como se o planejador fosse o único ator, ignorando os demais envolvidos ou predizendo seus comportamentos.
- É necessário diferenciar as explicações dos diferentes autores, sem ignorar nenhuma, para que se possa agir de modo eficaz

(Matus, 1997b).

subjetivismo

- É em função dessa perspectiva que Matus argumenta que a realidade não pode ser explicada por uma simples descrição (diagnóstico), mas pelas diferentes interpretações dadas pelos atores envolvidos (apreciação situacional).
- Por conseguinte, o termo situacional vem do conceito de "situação", que é a chave para entender os outros atores e suas interpretações da realidade, permitindo uma ação mais eficaz no jogo social.
- nessa perspectiva o conceito de situação exige determinar quem está explicando a realidade, uma vez que esta pode ser explicada de formas distintas, pois os diferentes atores participam do jogo social com diferentes propósitos.

a elaboração de planos-proposta a partir de problemas

- tem-se um problema quando o ator (planejador) encontra-se insatisfeito com determinada situação e ao mesmo tempo a considera evitável.
- Problemas são entendidos como obstáculos criados em razão da diferença entre a realidade atual do jogo social e as aspirações de um ator de acordo com seu mundo subjetivo.

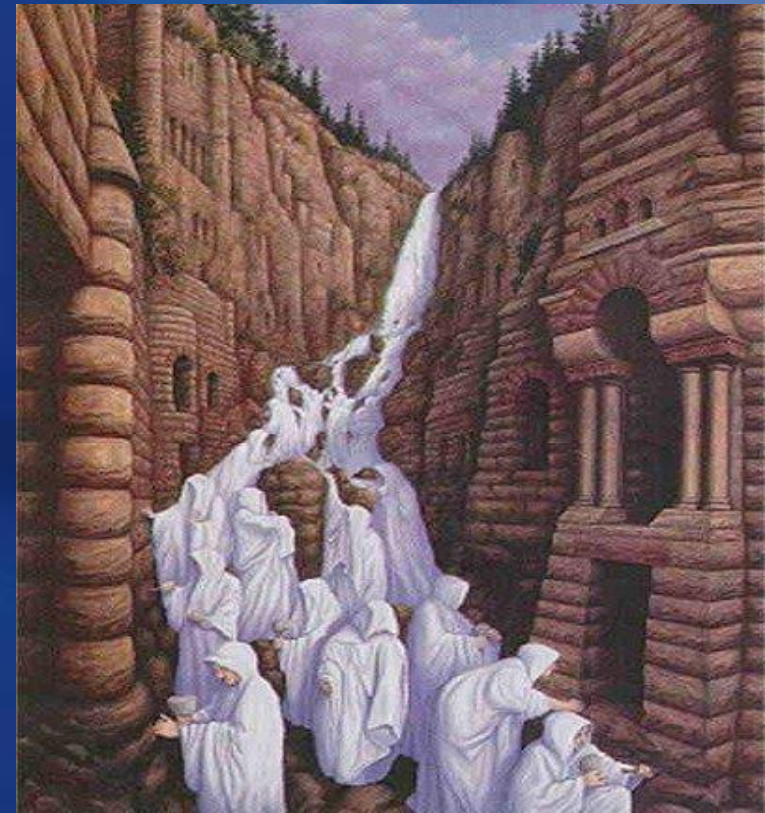


o futuro é incerto, não sendo possível predizê-lo

não se prende a uma visão determinista do mundo, no sentido de predizer (adivinhar) o futuro e buscar alcançá-lo, mas busca enumerar possibilidades e preparar os atores para enfrentá-las.

- o PES é, na verdade, uma ferramenta de liberdade, pois, ao não se basear na capacidade de predição, mas na de previsão, se constitui em um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, dependendo, portanto, das possibilidades de os atores serem capazes de imaginar e descobrir e da qualidade dos planos desenvolvidos.
- É, nesse sentido, uma aposta de caráter genuinamente estratégico, e não sobre o destino (ou o futuro), pois, à medida que se planeja, se influe no futuro.

- o PES, ao considerar a subjetividade e a incerteza sobre o futuro, realmente aumenta a complexidade com que é tratada a situação problemática sob análise, mas toda a riqueza de detalhes e diferentes perspectivas trazidas para determinada questão são vistas como elementos-chave para lidar com a mesma de maneira satisfatória.



(Matus, 1997b)

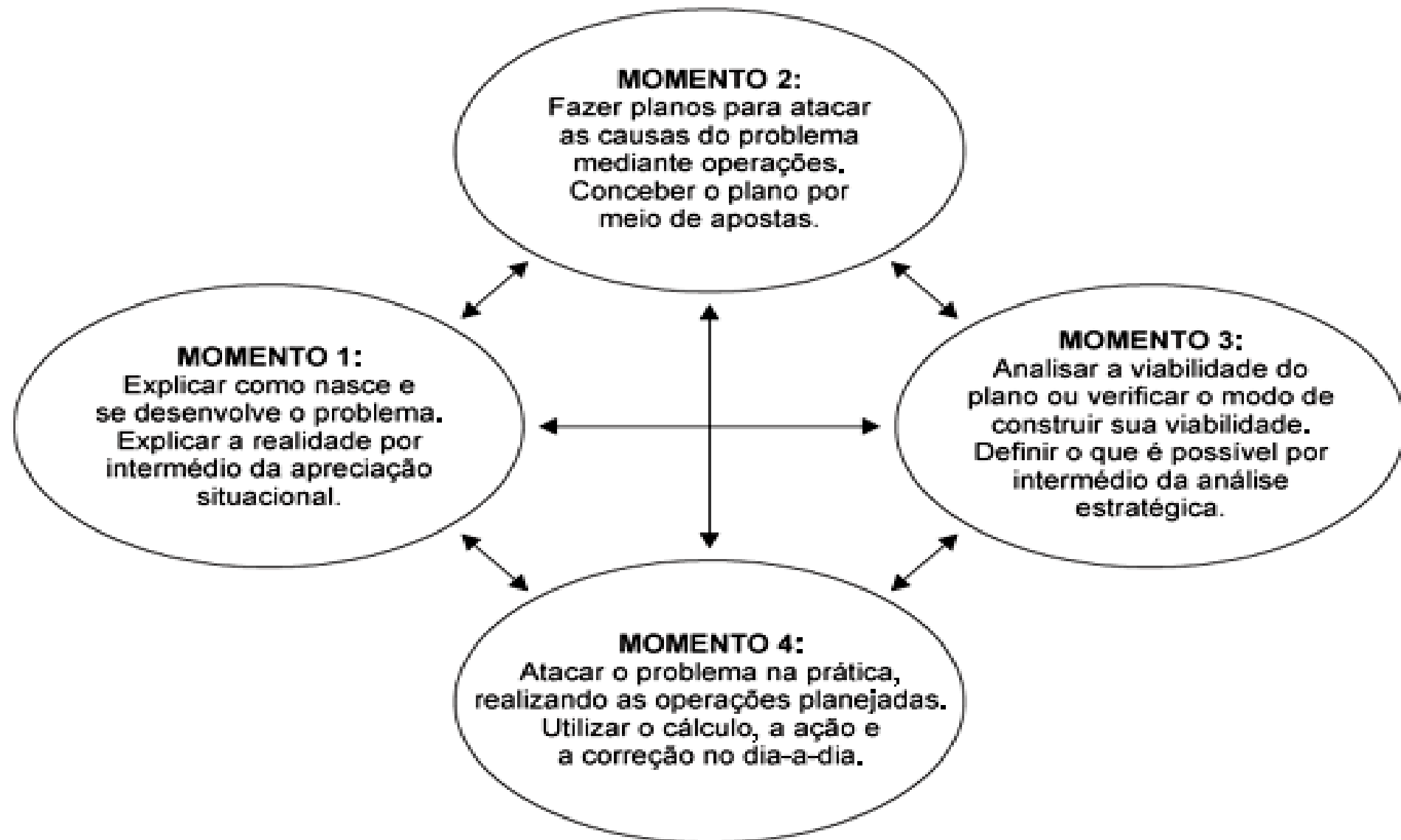
PES pode ser subdividido em quatro momentos não-sequenciais, simultâneos e em constante processo :

- o **explicativo**, que busca justificar os porquês da situação atual;
- o **normativo**, no qual se estabelece o que se deseja fazer;
- o **estratégico**, que analisa a viabilidade das operações planejadas;
- o **tático-operacional**, que cuida da implementação das operações no dia-a-dia.

- A idéia de momentos fundamentais indica conjuntura de um processo contínuo que não tem nem início nem fim determinados, pois nenhum momento está isolado dos demais.
- O que costuma ocorrer é um domínio passageiro de um momento sobre os demais ao longo do processo.



Os quatro momentos do PES



Enquanto os três primeiros são momentos de acúmulo de conhecimentos pelo ator planejador, o quarto momento é o da ação propriamente dita.

- Saliente-se ainda que, embora enumerados, os momentos não devem ser vistos como consecutivos, pois, se a realidade é mutável, o plano também é, devendo o planejamento ser visto como "diário", o que significa estar constantemente trabalhando nos quatro momentos ao mesmo tempo, além de que pressupõe constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado.

Momento Explicativo (apreciação situacional)

- É aquele onde se está indagando sobre as oportunidades e problemas que enfrenta o ator que planeja e buscando, antes de tudo, explicar suas origens e causas.
- Relaciona-se à compreensão do que foi e do que tende a ser a realidade.
- equivalente ao diagnóstico onde são selecionados problemas e discutidas suas causas ao nível dos fenômenos e das estruturas sociais básicas.

Momento Explicativo

- substitui o antigo “diagnóstico” pela Análise do Ator que planeja (limites e potencialidades, ambiente interno e externo), identificação e seleção de problemas estratégicos, montar os Fluxos de explicação do problemas com as cadeias causais respectivas, seleção das causas fundamentais – chamadas de Nós Críticos como centros práticos de ação, construção da Árvore de Resultados a partir de uma Situação-Objetivo definida pelo grupo.

no planejamento tradicional a realidade é dividida em setores e o método dos planejadores é tão fragmentado quanto são os departamentos dos órgãos de planejamento.

- O conceito de setor além de muito genérico e pouco prático é uma imposição analítica.
- A realidade é composto de problemas, oportunidades e ameaças. Esta categoria permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (inter-disciplinar) com a noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir causas de sintomas e conseqüências já é mudar radicalmente a prática tradicional dos “diagnósticos” convencionais. O PES propõe trabalhar com o conceito de problemas.
- Explicar a realidade por problemas também permite o diálogo e a participação com setores populares que afinal sofrem problemas concretos e não “setores” de planejamento, além de facilitar a aproximação entre “técnicos” e “políticos”.
- Na explicação da realidade temos que admitir e processar a informação relativa a outras explicações de outros atores sobre os mesmos problemas, isto é, a abordagem deve ser sempre situacional, posicionada no contexto.

Momento Normativo (direcionalidade)

- Corresponde ao desenho de como deve ser a realidade (o desenho do "deve-ser").
- Significa a operação que supere os problemas cruciais (nós críticos), permitindo estabelecer as operações que, em diferentes cenários, levam à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo.

Momento Normativo

- desenhar ações ou projetos concretos sobre cada Nó Crítico – as chamadas Operações do Plano; definir para cada Operação necessária os recursos necessários, os produtos esperados e os resultados previstos, construir cenários possíveis onde o plano será executado, analisar a trajetória do conjunto das operações em cada cenários e – a partir disto – tentar diminuir a vulnerabilidade do Plano.

Desenha o plano de intervenção e elabora propostas de ação, através da construção de planilhas de programação de ações.

Os planos normativos normalmente terminam aqui, onde o planejamento situacional apenas começa;

- após a identificação, seleção e priorização de problemas, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos estamos prontos para desenhar o conjunto de ações ou operação necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas (também chamadas de Nós Críticos).
- Esta é a hora de definir o conteúdo propositivo do plano. O central neste modelo de planejamento é discutir a eficácia de cada ação e qual a situação objetivo que sua realização objetiva, cada projeto e isso só pode ser feito relacionando os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação.

Momento Estratégico (viabilidade)

- de análise e construção da viabilidade política (a discussão do poder).
- Se relaciona à questão de viabilidade e, portanto, aos obstáculos a vencer para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo.
- É nesse momento que deve se dar o cálculo para a superação dos obstáculos que se colocam para a efetivação de mudanças, sejam eles relativos à escassez de recursos econômicos, políticos ou institucionais-organizacionais.

Momento Estratégico

- analisar os Atores Sociais envolvidos no Plano, seus interesses, motivações e poder em cada uma das Operações previstas e cenários imaginados, definir a melhor estratégia possível para cada trajetória traçada, estabelecer um programa direcional para o plano, construir viabilidade estratégica para atingir a Situação-Objetivo, tanto para operações que exigem cooperação como as que exigem oposição e confronto.
- Está centrado na identificação do “que pode ser”.
- Domina nesta etapa a idéia central de que o ator que elabora o plano não controla todos os recursos para a sua execução.

se a realidade social não pode ser fragmentada em diferentes “setores”, se outros “jogadores” existem e tem seus próprios planos, se o indeterminismo e as surpresas fazem parte do cotidiano, então o debate sobre a viabilidade estratégia das ações planejadas não é só necessário como indispensável.

Toda estratégia é uma exploração consciente do futuro, ela resulta da situação diferenciada dos vários atores em relação à problemas, oportunidades e ameaças. A parte a grande quantidade de conceitos envolvendo o termo “estratégia” aqui vamos adotá-la com um conjunto de procedimentos práticos e teóricos para construir viabilidade para o plano, para garantir sua realização com máxima eficácia.

Dois instrumentos-processos cabem aqui: a análise de cenários e a análise criteriosa dos demais atores sociais ou agentes. Os cenários representam distintas reflexões, limitadas pela qualidade da informação disponível, sobre possíveis “arranjos” econômicos, institucionais, políticos, sociais, etc., capazes de influenciar positiva ou negativamente a execução das ações planejadas.

- Ao permitir a simulação sobre as condições futuras os cenários permitem a antecipação das possíveis vulnerabilidades do plano e a elaboração de planos de contingência necessários para minimizar os impactos negativos. Já a análise dos demais agentes envolvidos no espaço do problema-alvo do plano é imprescindível para identificar o possível interesse e motivação de cada um e o tipo de pressão que é (ou será) exercida em relação às ações planejadas. É obvio dizer que a elaboração de cenários e o “estudo do outro” só tem um grande objetivo: desenhar as melhores estratégias para viabilizar a máxima eficácia ao plano.

Momento Tático-Operacional (cálculo que precede e preside a ação)

- de tomadas de decisão e de realização da ação concreta (fase de gestão do plano).
- É o fazer. Combina um processo de avaliação do que se tem feito frente aos efeitos esperados, com uma pré-avaliação dos impactos para conduzir a decisões que gerem maior aproximação com os objetivos perseguidos.

Momento Tático-Operacional

- Neste momento devem ser encaminhados os seguintes temas: funcionamento da agenda da direção, sistema de prestação de contas, participação dos envolvidos, gerenciamento do cotidiano, sala de situações e análise sistemática da conjuntura.
- A gestão de um plano significa, essencialmente, a criação de um sistema de definição de responsabilidade, em que as pessoas assumem compromissos de executar tarefas específicas, em tempos bem definidos, além se contarem com dispositivos de prestação regular de contas.

no setor público especialmente, seria um suicídio "planejado", fazer planos sem incluir as variáveis de poder e da política na sua concepção e execução.

- Não existe planejamento neutro, pelo simples fato de que planejar é priorizar e resolver problemas e isto pressupõe uma determinada visão-de-mundo, concepção de Estado, de organização social e assim por diante.
- Planejar estrategicamente implica necessariamente em manipular variáveis políticas, em situações de poder compartilhado, onde os "outros" também planejam e formulam estratégias.
- A superação da visão tradicional requer uma mudança de postura intelectual e governamental, compreender que não cabe ao planejamento predizer o futuro, mas buscar viabilidade para criar o futuro, como uma ferramenta que amplia o arco de possibilidades humanas, um instrumento de liberdade.

Uma tentativa de síntese desses momentos leva ao seguinte:

- **No momento explicativo**, o PES volta-se para a compreensão do mundo real por meio da apreciação situacional, tendo por objetivo procurar explicar a realidade, identificando os problemas declarados pelo ator para o qual se está planejando.
- Trabalha-se aqui com a categoria de macroproblema, na medida em que os problemas declarados, em geral, não são isolados, mas um conjunto que coexiste e interage. É essa categoria, sintetizando os problemas parciais, que possibilita a análise conjunta.

Identifica-se o macroproblema, mediante a enumeração e seleção dos problemas parciais relevantes

- Para explicar um problema é indispensável definir seu conteúdo, uma vez que este não pode ser explicado por seu "nome".



Quanto aos graus de controle do planejador sobre as causas, o PES trabalha identificando zonas de governabilidade

- Todo esse conjunto de informações declarado pelo ator para o qual se está planejando é reunido no denominado fluxograma situacional, que é uma representação gráfica da visão desse ator sobre a situação sob análise e que permite relacionar as causas entre si e com os descritores, por meio de conexões causais, devendo-se salientar que o fluxograma, além de conter todas as relações entre os problemas (problemas/causas), permite a distinção entre seus tipos e os tipos de governabilidade do planejador sobre os mesmos.

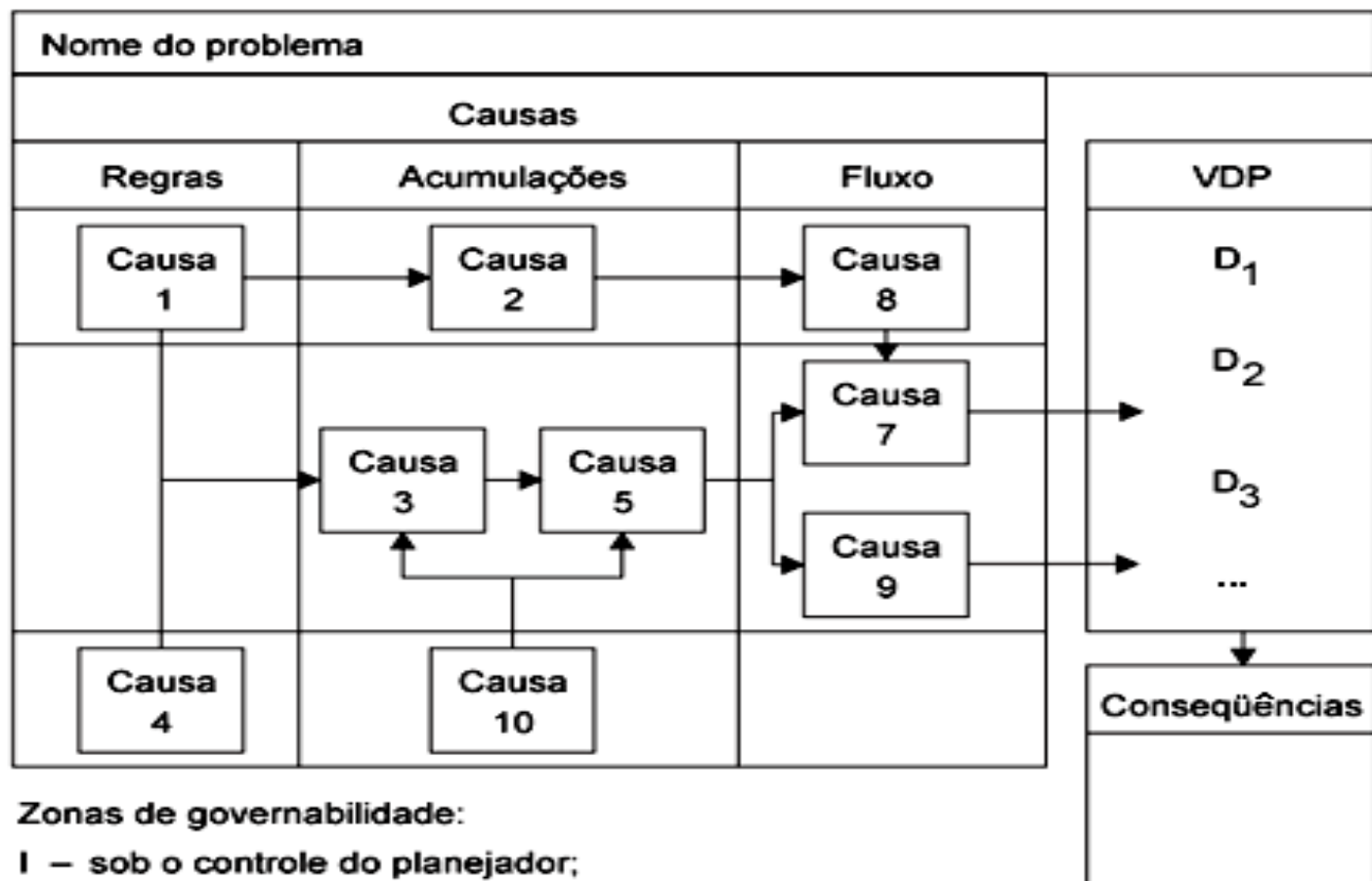


Figura 2 – Fluxograma situacional (adaptado de Matus, 1997b).

- Construído o fluxograma, o próximo passo é identificar os nós-críticos - causas sobre as quais o ator planejador tem condições de atuar com eficácia e que têm influência direta sobre o problema –
- e construir uma versão simplificada do fluxograma situacional (árvore do problema), em que só aparecem as relações causais entre os nós-críticos.

A forma de ataque a essas causas, no entanto, é definida no momento seguinte do PES, o normativo.

- O objetivo do segundo momento "... é produzir as respostas de ação em um contexto de incertezas e surpresas" (Huertas, 1996).
- Deste modo, para lidar com as surpresas, imaginadas como possíveis pelo planejador, são elaborados planos de contingência.
- Já para lidar com as incertezas, trabalha-se com cenários.

Para cada cenário constrói-se um plano a fim de atacar cada nó crítico identificado no primeiro momento.

- Esses planos são constituídos de operações definidas por Matus como uma "... unidade básica de ação que um ator realiza para mudar a realidade".
- Essas operações se apresentam no plano subdivididas em ações, e estas, em subações, todas acompanhadas de responsáveis, prazos e indicadores de resultados e de execução, o que vai permitir a aferição dos resultados alcançados pela operação em seu todo.

- É nesse momento também que a questão dos recursos necessários para realização das operações é considerada, recursos estes que não se referem apenas a bens materiais e monetários, mas também à influência política, a certas habilidades, a conhecimentos pessoais etc.
- São considerados recursos tudo que seja indispensável à implementação da operação e que tenha de ser analisado quanto a sua disponibilidade.

(Matus, 1996).

No momento **estratégico**,

- analisa-se a viabilidade política do plano, ou se procura construir sua viabilidade, uma vez que nem todas as operações são viáveis na situação inicial.
- Portanto, o objetivo aqui é propor estratégias para tratar inicialmente as operações não viáveis "... como um processo de produção política em parte cooperativa e em parte conflitiva"
- Esse processo se inicia com a construção da matriz de motivações que fornece a posição dos diferentes atores em relação às operações (favorável, desfavorável ou indiferente).

estratégico

- Passa então para a avaliação dos recursos necessários à realização de cada operação e para a análise de governabilidade dos atores em relação a esses recursos.
- Se após esse processo de análise, a operação não se mostrar viável, o passo seguinte é a construção de sua viabilidade por intermédio de estratégias capazes de mudar a realidade da situação sob análise.

estratégico

- Esse, sem dúvida, é o momento de maior complexidade do PES, requerendo quantidade muito grande de informações para a realização de todas as análises previstas.
- Ainda aqui é analisada a seqüência no tempo das operações, ações e subações, pois essa ordenação pode alterar significativamente o plano, levando-o até mesmo à inviabilidade.

(Matus, 1997a).

O último momento é o tático-operacional

- e se refere à implementação das ações tendo por referência o plano: "tem a finalidade de criar um processo contínuo, sem ruptura entre os três momentos e a ação diária"
- Tem-se aqui, como mencionado, a necessidade constante de recalcular o plano, aprimorando-o diante das circunstâncias que surgem com sua implementação.
- Para esse momento o PES dispõe de ferramentas muito interessantes, como os três balanços (de Gestão Política, Macroeconômico e de Intercâmbio de Problemas Específicos) que compõem o denominado Balanço Global de Governo e possibilitam o acompanhamento tecnopolítico da implementação do plano.

tático-operacional

- é o momento de fazer, de decidir as coisas, de finalmente agir sobre a realidade concreta. É quando tudo se decide e por isso do ponto-de-vista do impacto do plano é o momento mais importante.
- Neste momento é importante debater o sistema de gestão da organização e até que ponto ele está pronto para sustentar o plano e executar as estratégias propostas.
- Para garantir uma resposta positiva será preciso acompanhar a conjuntura detalhadamente e monitorar não só o andamento das ações propostas, mas também a situação dos problemas originais. Deve-se reavaliar criticamente todo o processo interno de tomada de decisões, o sistema de suporte à direção, como os sistemas de informações, devem ser revistos e reformulados.

tático-operacional

- Outros temas vitais neste momento são a estrutura organizacional, o fluxo interno de informações, a coordenação e avaliação do plano, o sistema de prestação de contas, as ferramentas gerenciais existentes e necessárias e finalmente a forma, dinâmica e conteúdo da participação democrática na condução do plano. Não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado, é o oposto à visão tradicional do "plano-livro" que, separando planejadores dos executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir.

- É inquestionável, como o próprio Matus pondera, que o PES é hoje um corpo teórico-metodológico-prático muito sólido, sistemático e rigoroso.
- Não só seu trabalho é rigoroso, mas também suas críticas a outras metodologias de planejamento, em particular àquelas que denomina planejamento tradicional e planejamento estratégico corporativo.

Planejamento situacional em saúde

- **Análise da situação de saúde**
- **Formulação de políticas e seleção de prioridades**
- **Programação**
- **Gerenciamento da execução**

Análise da situação de saúde

Problemas de saúde e problemas do sistema de serviços

- necessidades, riscos e danos que afetam indivíduos e grupos;
- insuficiência (de recursos) , ineficiência (gerencial), ineficácia (dos serviços) , inequidade (do sistema).
- inadequação (das respostas sociais e do sistema de saúde aos problemas e necessidades
- Métodos, técnicas e procedimentos para ASIS
- territorialização dos problemas e grupos sociais
- articulação dos enfoques clínico, epidemiológico e social
- envolvimento dos diversos atores sociais e políticos

Políticas e prioridades

- **Formulação de políticas**

- em diversos níveis de governo (nacional, estadual, municipal)
- em diversos âmbitos da gestão do sistema de saúde
- em diversos espaços de gerência de serviços de saúde
- em diversos níveis de abrangência: geral, particular, singular
- Métodos e técnicas para formulação de políticas

- **Seleção de prioridades**

- priorização de problemas, grupos sociais e/ou ações
- critérios de priorização
- técnicas de seleção de prioridades

Gerenciamento da execução

- Perfil do dirigente: perícia, conhecimento, experiência
- Gerência de operações:
 - condução e organização do trabalho
 - seleção de tecnologias
- Monitoramento e prestação de contas
 - controle social
 - controle gerencial
 - controle de qualidade

Parte 2

Oficina

AVALIAÇÃO DA DISCIPLINA

Serão formados 3 grupos para a realização da Oficina, em sala de aula, com a temática de Planejamento em Saúde.

Ao final haverá a apresentação oral do grupo e a entrega do relatório de atividades.

Oficina PES

- A tecnologia de aplicação do PES é extremamente simples:
- (a) se apóia em visualização permanente, usando cartelas ou tarjetas,
- (b) ambientes normais, não é necessário nenhum tipo de sofisticação e
- (c) os tempos necessários de trabalho intensivo costumam ser baixos.
- A realização de um seminário de Planejamento utilizando o PES **mobiliza muito as tensões** internas e faz aflorar conflitos muitas vezes ocultos pela rotina burocrática. Neste sentido é sempre recomendável o uso de técnicas e dinâmicas de grupo (como os jogos dramáticos, por exemplo) para trabalhar positivamente tais tensões e processos grupais.
- Entretanto, pode apresentar algumas desvantagens, principalmente se não sofrer as adaptações metodológicas e operacionais necessárias:
 - (a) ele é um sistema metodológico tão potente, quanto complexo e motivador de compromissos coletivos, só é eficaz se a alta direção participar de todas as atividades previstas, pelo tempo necessário e
 - (b) não deve ser usado para solução de problemas não-complexos ou rotinas administrativas de baixo conflito, nestes casos a relação benefício-custo não é adequada.

Planejamento e Programação em saúde

Programação em saúde

- programação de ações
 - ações finalísticas e ações estratégicas
 - ações de saúde (promoção, prevenção e recuperação)
 - ações político-gerenciais e organizativas
- ações programáticas
 - segundo problemas específicos
 - segundo grupos sociais específicos
 - segundo áreas territoriais específicas
- **Processo de programação**
Elaboração de módulos operacionais

Oficina Planejamento em Saúde

ETAPAS

- 1. Priorização do PROBLEMA**
- 2. Construção da Árvore de Problemas:**
descrevendo-o e reconhecendo suas causas (determinantes e condicionantes) e suas conseqüências (fenômenos);
- 3. Construção da Árvore de Objetivos**
- 4. Análise de Viabilidade**
- 5. Programação Operativa**
- 6. Acompanhamento e avaliação.**

O Planejamento Estratégico Situacional e O Planejamento e Programação Local em Saúde

PES (ETAPAS):

Momento Explicativo

Momento Normativo
(O Deve ser)

Momento Estratégico
(O Pode ser)

Momento Tático-operacional

Avaliação

PPLS:

- Conhecimento do território/situação
- Priorização, formulação e explicação do problema;

- Definição dos objetivos;
- Imagem-objetivo

- Formulação e explicação dos problemas;
- Análise de viabilidade;

- Programação Operativa;

- Acompanhamento e avaliação

Descrição das etapas de trabalho

**DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DO ESTADO DE SAÚDE DA POPULAÇÃO
OU DO SERVIÇO DE SAÚDE A SER PRIORIZADO**



ARVORE DE PROBLEMAS:

A partir do problema delimitado, refletir e relacionar seus determinantes, classificar a natureza deste e eleger intervenções sobre as quais você tenha governabilidade. O objetivo é identificar as suas raízes, tronco, galhos, folhas e frutos.



ÁRVORE DE OBJETIVOS:

Os objetivos são a expressão positiva da formulação e explicação do problema. O objetivo geral refere-se a expressão positiva da formulação do problema e os objetivos específicos referem-se a expressão positiva das causas consideradas as mais importantes e sobre as quais você tenha governabilidade.

ANÁLISE DE VIABILIDADE

Análise simplificada de viabilidade, identificando facilidades e dificuldades para a execução do plano e como fazer cumprir os objetivos.

PROGRAMAÇÃO OPERATIVA
Nesta matriz, identificam-se as atividades necessárias para a execução das ações, respectivos responsáveis e prazos:

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO OPERATIVA

Sugere-se a utilização de indicadores para verificar o cumprimento de uma determinada atividade

Definição de Problema

- **a partir de possíveis opções:**

Ex.: da escolha de um Estado de saúde da população ou de um Serviço de Saúde.

Seleção e Hierarquização de problemas prioritários para ação

Primeiro passo: fazer uma lista (tabela) com todos os problemas definidos e formulados com clareza (3 a 5 por componente).

Técnica de Grupo Nominal (NGT)

Após cada componente escolher 5 problemas prioritários, atribui-se uma nota em votação secreta, com valor de 1 a 5, em escala ascendente de importância – o problema mais importante ganha nota 5. Após a votação de todos, obtêm-se o somatório de todas as notas e o problema mais votado é o problema prioritário. Anota-se também os outros 4 mais votados.

Matriz de Seleção de Problemas

- Com os 5 problemas selecionados, constrói-se uma Matriz que possibilite a priorização mais criteriosa dos mesmos, com base em algumas variáveis que devem ser usadas pelo grupo, as quais conferirão, de forma consensual, diferentes graus (alto, médio e baixo) para cada variável, de acordo com o seu significado:
 1. Magnitude;
 2. Valorização;
 3. Factibilidade;
 4. Custo;
 5. Custo de postergação.

Matriz de Seleção de Problemas

Problemas	Magnitude	Valorização	Factibilidade	Custo	Custo de postergação	Ordem de Seleção

Problema escolhido: _____

Problema

O QUE, QUEM, QUANDO E ONDE

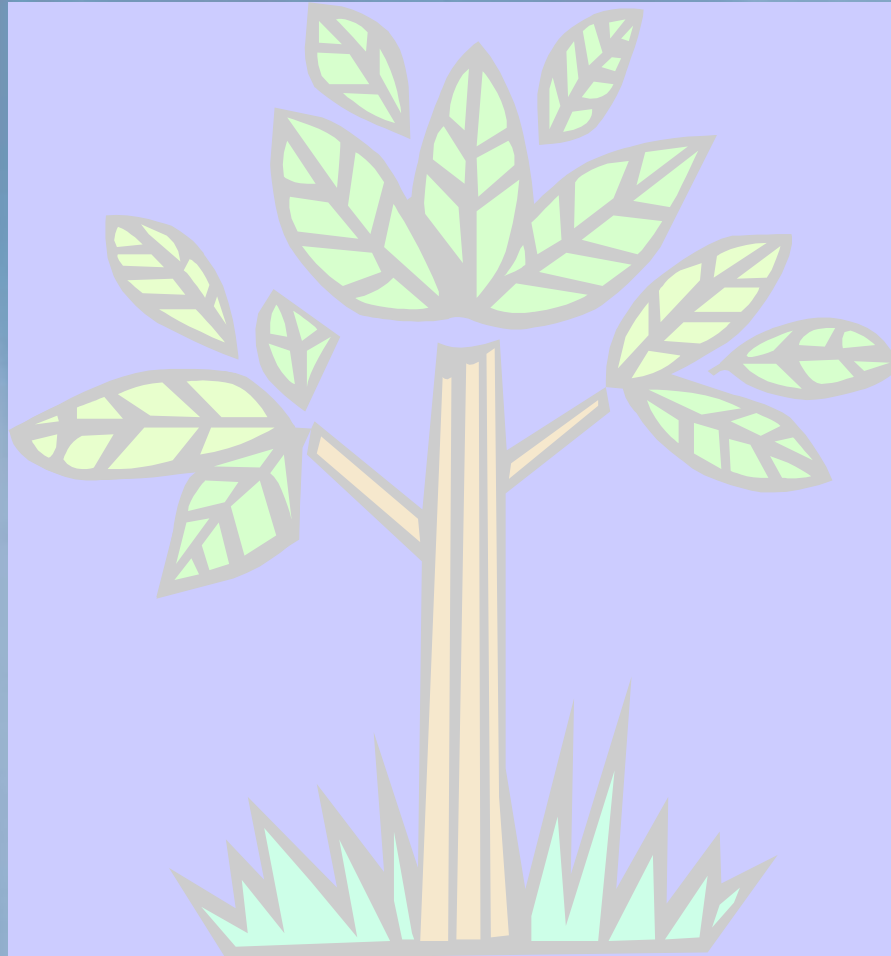
**alta prevalência de cárie dentária em
adolescentes de 15 a 18 anos na USF Espaço
Cidadão, de Salvador, 2007.**

Arvore de Problemas

- Raízes – determinantes
- Tronco – problema em questão
- Galhos – condicionantes
- Copa da árvore – conseqüências

ÁRVORE DE PROBLEMAS

Problema 1 do Estado de Saúde ou do Serviço de Saúde



FLUXOGRAMA DE PROBLEMAS

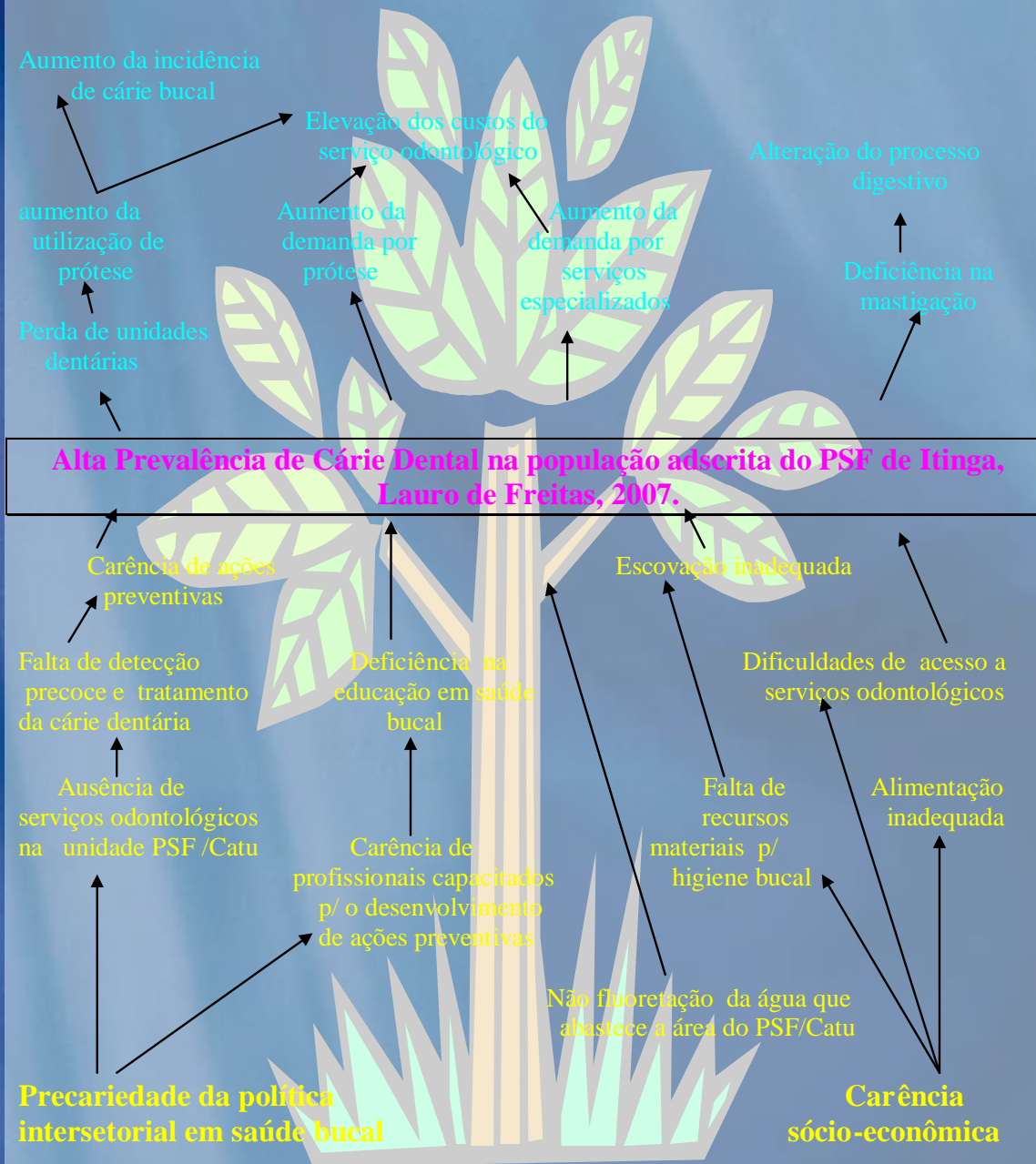
Problema 1 do Estado de Saúde ou do Serviço de Saúde

Título do Fluxograma



ÁRVORE DE PROBLEMAS

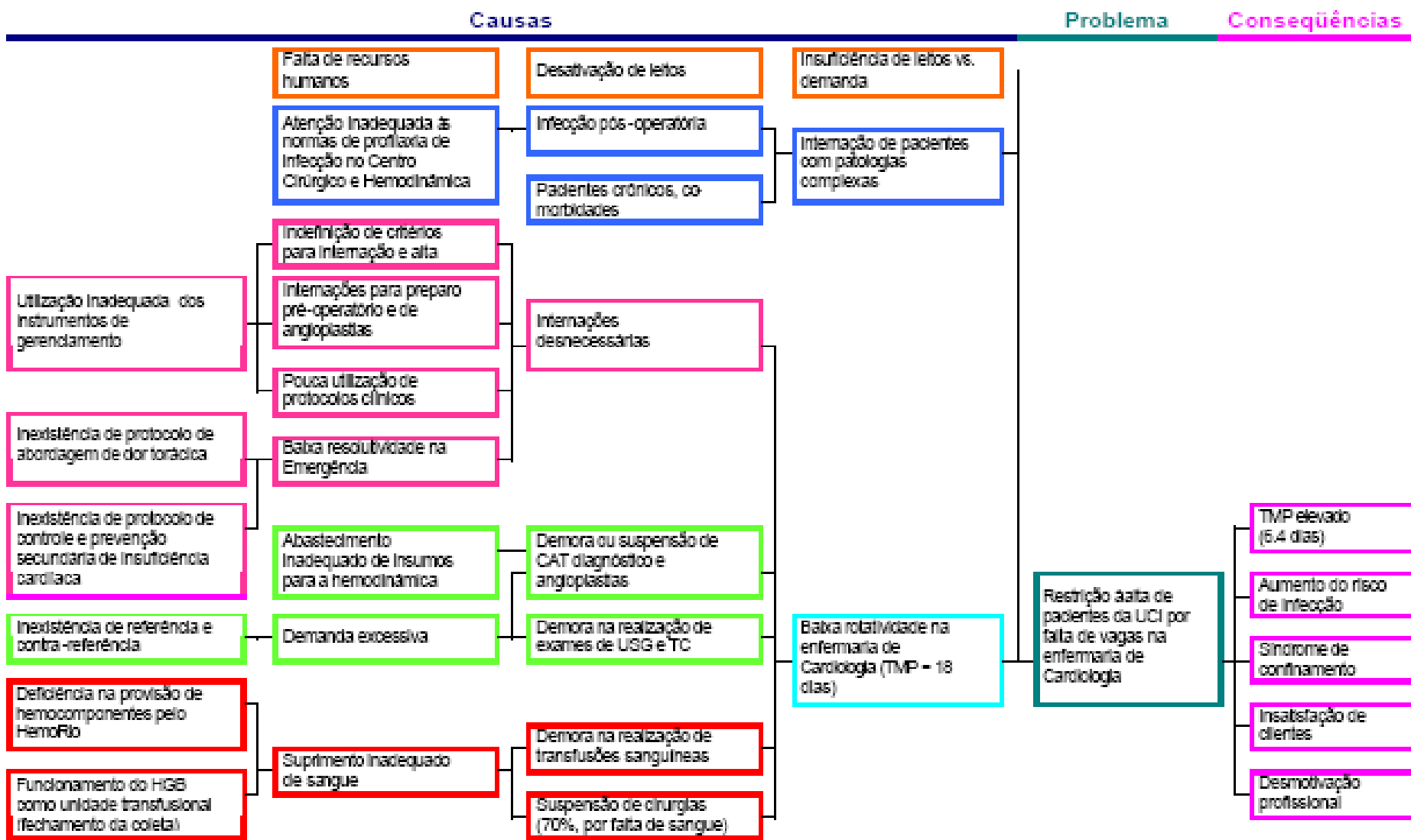
Problema 1 do Estado de Saúde



FLUXOGRAMA DE PROBLEMAS

Problema 1 do Serviço de Saúde

Figura 6 - Fluxograma de causas e conseqüências da restrição à alta da UCI para a Enfermaria de Cardiologia



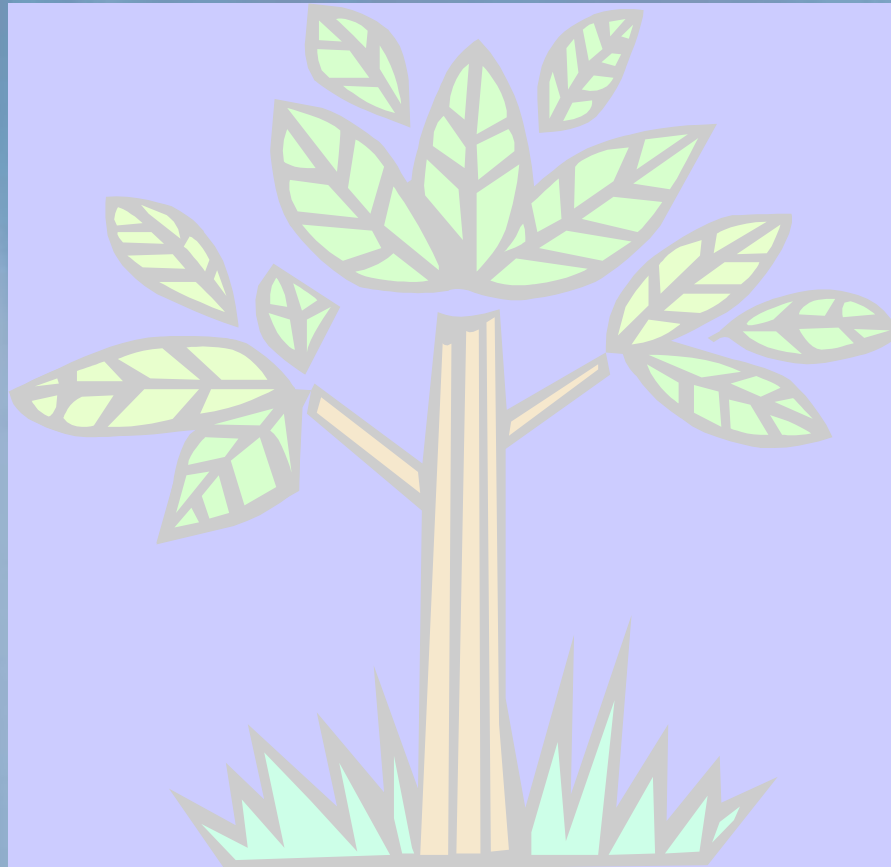
Para cada causa escolhida:

Ações	Recursos	Produtos	Impacto	Prazo	Indicador	Responsável

ÁRVORE DE OBJETIVOS

Problema 1 do Estado de Saúde ou do Serviço de Saúde

Determinar os **Objetivos Geral e Específicos**



Definição de produtos esperados, análise de viabilidade e desenho de estratégias de ação

- Para cada objetivo específico um produto/ação esperado – metas a serem alcançadas.
- Análise de viabilidade - identificar as facilidades e dificuldades para o alcance dos produtos esperados – disponibilidade de recursos.
- As estratégias são as ações necessárias para potencializar ou obter os recursos necessários.
- A partir daí elaborar a programação operativa da equipe (atividades, tarefas, responsáveis e prazos).

EXERCÍCIO Análise de Viabilidade

- Escolher 1 objetivo específico.
- para o objetivo escolhido (1 ação para cada componente do grupo).
- Depois o grupo escolhe uma das ações (a mais votado).
- Depois descreve uma facilidade e 1 dificuldade.
- A seguir discute e registra as estratégias de ação (no máximo 4).

Análise de Viabilidade

Define um Objetivo Geral:

Objetivo específico	Ações necessárias para desenvolver cada objetivo específico	Facilidades	Dificuldades	Estratégias	Metas

*** Estratégias – como fazer para aumentar as facilidades e superar as dificuldades ?**

EXERCÍCIO Programação Operativa

- Escolher 1 objetivo.
- Escolher 1 ação esperada para o objetivo escolhido (1 ação para cada componente do grupo).
- A seguir discute e registra as atividades (no máximo 4).
- Depois discute e registra os responsáveis
- Por fim, o grupo discute os prazos.

Programação Operativa

Define um Objetivo Geral:

Objetivo específico	Ações propostas	Atividades	Responsáveis	Prazos

CONSIDERAÇÕES FINAIS



PES: Planejamento Estratégico

- diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando nos perguntamos se estamos caminhando para onde queremos, se fazemos o necessário para atingir nossos objetivos, estamos começando a debater o problema do planejamento.
- A grande questão consiste em saber se somos arrastados pelo ritmo dos acontecimentos do dia-a-dia, como a força da correnteza de um rio, ou se sabemos onde chegar e concentramos nossas forças em uma direção definida.
- O planejamento, visto estrategicamente, não é outra coisa senão a ciência e a arte de construir maior governabilidade aos nossos destinos, enquanto pessoas, organizações ou países.

O processo de planejamento portanto diz respeito a um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que podem ser aplicados a qualquer tipo de organização social que demanda um objetivo, que persegue uma mudança situacional futura.

O planejamento não trata apenas das decisões sobre o futuro, mas questiona principalmente qual é o futuro de nossas decisões.

PES: Planejamento Estratégico

- Se tentamos submeter o ritmo do desenvolvimento dos acontecimentos à vontade humana devemos imediatamente pensar que governar em situações complexas exige exercer a prática do planejamento estratégico até seu último grau.
- Para atingir este objetivo será necessário entender e ultrapassar muitos pré-conceitos em relação à atividade de planejamento no setor público.

Referências Bibliográficas

- CECÍLIO, L. C. O. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MERHY, E.E., ONOCKO, R (Coord.). **Agir em Saúde**, 2^a. ed., São Paulo: Santos, 1987.
- MATUS, C. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MATUS, C. **El lider sin Estado Mayor**. La Paz: Altadir, 1997a.
- MATUS, C. **O Método PES: roteiro de análise teórica**. São Paulo: FUNDAP, 1997b.
- MATUS, C. **Teoría de la producción y el juego social**. Isla Negra: Altadir, 1998.

Referências Bibliográficas

- **MATUS, C. Política, planificación y gobierno.** Washington, 1987.
- **PAIM, Jairnilson Silva ; TEIXEIRA, C. F. . Política, Planejamento e Gestão em Saúde: balanço do estado da arte. Revista de Saúde Pública, v. 40, p. 73-78, 2006.**
- **RIVERA, F.J.U. Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico.** São Paulo: Cortez, 1989.

Referências Bibliográficas

- TEIXEIRA, C. F. . Formulação e implementação de políticas públicas saudáveis: desafios para o planejamento e gestão das ações de promoção da saúde nas cidades. São Paulo: **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 1, p. 37-46, 2004.
- TEIXEIRA, C. F. . Determinantes do desempenho do SUS municipal: controle de gestão ou capacidade de governo?. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p. 352-355, 2003.
- TEIXEIRA, C. F. ; SOLLA, Jorge Pereira . Gestión en la implantación del programa de Salud de la Familia en Brasil, 1998 - 2002. Serie Estudios de Caso y Experiencias Relevantes En Gerencia Social En America Latina. Washington, D. C. EUA, v. 10, p. 1-22, 2003.



***Obrigado a todos
pela atenção!***