



Artigo Original

Instrumento metodológico para implantação e desenvolvimento de planejamento descentralizado nas unidades de saúde

Methodological instrument for implementation and development of decentralized planning in health units

Instrumento metodológico para la implementación y desarrollo de la planificación descentralizada en las unidades de salud

Quitéria Maria Ferreira da Silva¹, Antonio Carlos Silva Costa², Josineide Francisco Sampaio²

¹ Assistente Social da Secretaria Municipal de Saúde de Maceió, Mestre em Educação em Saúde pela FAMED/UFAL e docente do Centro Universitário CESMAC.

² Professor(a) Doutor(a) da Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, Alagoas.

<https://doi.org/10.28998/rpss.e02106034>

Recebido em: 30/01/2021

Aceito em: 10/06/2021

Disponível online: 16/10/2021

Autor Correspondente:

Quitéria Maria Ferreira da Silva

Email: ferreiraquite@gmail.com



RESUMO

A experiência apresentada resulta de uma pesquisa empírica, realizada durante a pós-graduação em ensino na saúde pela Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Alagoas FAMED/UFAL, que discutiu o planejamento em saúde como instrumento de fortalecimento da relação ensino-serviço nas unidades de saúde. Como produto de intervenção foi elaborado um instrumento metodológico descentralizado de planejamento, cujos passos estão descritos no relato.

Descritores: planejamento em saúde; descentralização; instrumento de planejamento.

ABSTRACT

The experience presented is the result of an empirical research, carried out during the postgraduate course in health teaching by the Faculty of Medicine of the Federal University of Alagoas FAMED / UFAL, which discussed health planning as an instrument to strengthen the teaching-service relationship in health units. Cheers. As a product of intervention, a decentralized methodological planning tool was developed, whose steps are described in the report.

Descriptors: health planning; decentralization; planning instruments.

RESUMEN

La experiencia presentada es el resultado de una investigación empírica, realizada durante el posgrado en docencia en salud por la Facultad de Medicina de la Universidad Federal de Alagoas FAMED / UFAL, que discutió la planificación en salud como un instrumento para fortalecer la relación docencia-servicio en unidades de salud. Como producto de la intervención, se desarrolló una herramienta de planificación metodológica descentralizada, cuyos pasos se describen en el informe.

Descritores: planificación de la salud; descentralización; instrumentos de planificación.

INTRODUÇÃO

O referido estudo esteve ancorado na concepção de que planejamento em saúde pode ser compreendido como um processo, um método, uma técnica, uma ferramenta, uma tecnologia de gestão e, principalmente, uma prática social, que envolve sujeitos com diferentes concepções de mundo, interesses, conflitos e que estão organizando os processos de trabalho e gerindo as ações e serviços de saúde em diferentes espaços. Portanto, avançar na construção e aprimoramento de processos de planejamento descentralizados no SUS implica mobilizar e comprometer as pessoas que vão operacionalizar as ações cotidianas para garantir a saúde como direito universal (1,2).

No Brasil, a temática do planejamento na saúde pública ganha relevância a partir da década de 1970 quando a planificação normativa centrada no aspecto econômico foi duramente criticada na América Latina e cede lugar ao planejamento na perspectiva estratégica, especialmente com as contribuições do chileno Carlos Matus e do Argentino Mário Testa (3).

Tendo como marco as reflexões teóricas e experiências de Matus (4) e Testa (5) sobre planejamento em saúde com foco estratégico, autores como Mehry (6), Paim (1,7) e Teixeira (2) elaboraram produções que serviram de referentes para a construção do arcabouço teórico-metodológico e legal do Planejamento em Saúde no SUS, institucionalizado no Sistema PlanejaSUS.

Nesse direcionamento, observa-se que, no âmbito da produção institucional no SUS, os instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação - Plano Municipal de Saúde (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG) foram oficializados e têm sido utilizados como referenciais técnicos, políticos e operacionais de gestão, orientadores dos processos de trabalho para desenvolvimento de ações de saúde e organização dos serviços. Tais instrumentos são importantes, tendo em vista as transformações que vêm ocorrendo no modelo de atenção que exigem o desencadeamento de processos político-gerenciais, organizativos e técnico-assistenciais no âmbito das práticas de saúde em níveis centrais e locais do sistema de saúde (8,9.)

Em que pese à existência de um sistema de planejamento institucionalizado na Política de Saúde, cuja base teórico-legal preconiza que os instrumentos sejam construídos de forma ascendente e participativa, o resultado da pesquisa de mestrado indicou que há uma compreensão incipiente dos profissionais e gestores sobre planejamento em saúde e que existe uma lacuna entre as ferramentas de planejamento implementadas no nível central do SUS e as práticas realizadas nos serviços.

Considerando a lacuna identificada em relação à insuficiência de processos e instrumentos de planejamento em saúde nas unidades e a necessidade de consolidar a estratégia de planejar a Política de Saúde de forma

estratégica e participativa, o produto apresentado visa estimular o processo de descentralização do sistema de planejamento no SUS, possibilitando que as práticas implantadas nos serviços dialoguem com as ferramentas institucionalizadas no nível central.

Ressalta-se, que o produto apresentado assume a dimensão de um projeto piloto de descentralização do planejamento em saúde, utilizando um instrumento metodológico padronizado e precedido de um processo de reflexão com vários atores das unidades de saúde e Secretaria para, de fato, a proposta ser enraizada no âmbito do serviço, com o apoio técnico e político, e não ser mais uma ferramenta desconectada da realidade.

É importante considerar como pressuposto, que metodologias de planejamento estratégico, com foco em gestão de processos, resultados ou produtos, têm sido utilizadas por diferentes organizações de saúde e têm contribuído para melhorar a eficiência, eficácia e efetividade das ações e serviços quando se tem clareza de onde chegar e adesão coletiva ao processo (10). Desse modo, não é o instrumental metodológico em si mesmo que garante resultados, mas as concepções que substanciam a construção do planejamento e o compromisso das equipes técnicas e gestoras em utilizar os instrumentos na condução da Política de Saúde.

OBJETIVOS

Favorecer aos profissionais de saúde e gestores das unidades a apropriação de conhecimentos e práticas sobre concepção, metodologias e instrumentos de planejamento em saúde, visando motivar e comprometer as equipes com a estruturação de experiências em nível local.

Implantar instrumento descentralizado de planejamento em saúde, na perspectiva de garantir agilidade na organização dos processos de trabalho e fortalecimento dos mecanismos de gestão participativa.

MÉTODO

A implantação de um instrumento metodológico para descentralizar o planejamento em saúde nas unidades será realizada em três etapas, metodologicamente articuladas, a saber:

1ª etapa- Elaboração do instrumento descentralizado de planejamento em saúde

O instrumento para descentralização do planejamento nas unidades está alinhado ao sistema de planejamento do SUS. Por isso, o mesmo consta de duas matrizes, que se complementam no alcance dos resultados.

A primeira matriz faz o link com os indicadores de saúde, que estão vinculados às diretrizes do Plano Municipal:

Quadro 1- Matriz de indicadores de saúde.

Diretriz do Plano Municipal de Saúde:						
Indicador de Saúde:						
Ação	Meta	Atividades	Prazo	Resultado	Responsável	Parceria

A segunda matriz foca na organização dos processos de trabalho e dos serviços na unidade. Assim, parte da situação-problema e define ações para superação.

Quadro 2- Matriz do processo de trabalho em saúde.

Situação problema	Ação	Atividades	Prazo	Resultado	Responsável	Parceria

2ª etapa - Oficinas de capacitação de multiplicadores com o grupo de referência para implantação do instrumento nas unidades de saúde.

Para a implantação do processo descentralizado de planejamento em saúde, é necessário que exista uma equipe de profissionais nas unidades com motivação e compromisso para se engajar nas atividades. Assim, uma ação estratégica a ser realizada é a mobilização de pessoas para assumir a tarefa de ser referência técnica e multiplicador local.

Após o mapeamento e mobilização da equipe de multiplicadores serão realizadas duas oficinas de capacitação sobre planejamento em saúde e o processo de descentralização no território.

Na primeira oficina, será apresentada a proposta e serão discutidos os referentes teórico-metodológicos e a base legal do planejamento em saúde no SUS. A segunda oficina será dedicada ao exercício metodológico para a implantação do planejamento nas unidades.

Os multiplicadores serão os responsáveis pela implantação do instrumento descentralizado de planejamento nas unidades de saúde, tendo como suporte o manual técnico-pedagógico e, também, o apoio dos profissionais da Secretaria.

Os multiplicadores também assumem a tarefa de organizar o produto final em cada unidade e construir, junto com os profissionais de saúde, gestores e conselheiros, as ferramentas para acompanhamento do processo de planejamento.

3ª etapa - Manual técnico-pedagógico com orientações para implantação do instrumento de planejamento descentralizado

O Manual técnico-pedagógico constitui-se uma ferramenta para reflexão e exercício nas oficinas com grupo de referência/multiplicadores. Por isso, o mesmo traz os conceitos básicos de planejamento no SUS e, também, orienta sobre o percurso metodológico e os instrumentais técnicos a serem utilizados para que o processo de planejamento seja descentralizado, de forma participativa e ascendente.

A seguir, o conteúdo do manual técnico-pedagógico (disponível também diagramado e ilustrado):

RESULTADO E DISCUSSÃO

O Manual que segue sistematiza o passo a passo de como fazer planejamento nas unidades de saúde. Este

instrumento foi diagramado e ilustrado, transformando-se num material educativo didático e de apoio aos multiplicadores.

Caras/os multiplicadores,

Vocês já devem ter participado de atividades de formação sobre planejamento em saúde, organizadas por instituições de ensino, secretarias e Ministério da Saúde. Nesses eventos, em geral, a gente procura partilhar informações que nos levem a poder compreender melhor a realidade e a intervenção profissional em contextos adversos e, também, atualizar as teorias e os métodos em relação aos processos de planejamento. Por isso, pode parecer que a proposta da Oficina de Multiplicadores em Planejamento em Saúde não seja exatamente inovadora. Não tenham muita preocupação com isso. Afinal, podemos construir um processo educativo novo, coerente com os princípios do SUS e fundamentado em experiências anteriores, que pode contribuir para organizar os serviços no âmbito local.

O que a gente quer com essa conversa?

Primeiro, queremos lembrar a importância do planejamento em saúde como instrumento de gestão estratégica e participativa. Por isso, o propósito desta conversa é estimular vocês a contribuírem com a implantação e o desenvolvimento do planejamento descentralizado nas unidades, lócus onde as ações e serviços de saúde são ofertados à população.

Segundo, coerente com o princípio do planejamento ser ascendente, a gente quer organizar um processo educativo que permita a cada participante atualizar os conteúdos e as metodologias que subsidiam as práticas de planejamento nas unidades, fortalecendo os instrumentos de gestão local.

Em terceiro lugar, a gente pretende que os profissionais de saúde e gestores locais possam estabelecer um ritmo em que o diagnóstico, as práticas cotidianas de planejamento e as avaliações dessas práticas sirvam de referentes para aprimorar os instrumentos de gestão do SUS.

Finalizando a conversa, este manual tem por objetivo ser um material de suporte e apoio pedagógico para que vocês sejam multiplicadores das atividades de planejamento em saúde nas unidades, assumindo o papel de facilitador local, em articulação com as equipes técnicas da Secretaria Municipal de Saúde. Assim, o manual orienta acerca do percurso metodológico e dos instrumentos técnicos que devem ser utilizados.

O que é planejamento em saúde?

De forma geral, planejamento envolve um conjunto de princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que se aplicam a qualquer organização social, cujo objetivo sinaliza uma mudança situacional futura.

No setor saúde, o planejamento pode ser definido como uma ferramenta, método, instrumento ou tecnologia de gestão, para organização dos processos de trabalho e dos serviços de saúde.

Planejamento em saúde pode ser concebido, também, como prática social em que participam sujeitos individuais e coletivos, mediando relações de poder.

No SUS, o planejamento em saúde está institucionalizado e os principais instrumentos para sua operacionalização são: Plano Municipal de Saúde (PMS), Programação Anual de Saúde (PAS) e Relatório Anual de Gestão (RAG).

Para lembrar!

- PMS é o instrumento básico que norteia a Política de Saúde na definição das ações e serviços de saúde prestados à população, assim como da gestão do SUS, para o exercício de quatro anos.

- PAS é o instrumento que detalha e operacionaliza as metas do Plano Municipal de Saúde em cada ano. Define as ações a serem desenvolvidas no ano e os recursos necessários para execução.

- RAG é o instrumento que apresenta os resultados alcançados, apurados com base nas ações da Programação Anual de Saúde e nos indicadores de saúde.

Como realizar o planejamento nas unidades de saúde?

Para realizar o planejamento da unidade, o passo inicial é mobilizar as pessoas. Assim, em comum acordo com a equipe gestora da unidade e os profissionais de saúde, vocês devem escolher o dia para a atividade de planejamento, organizar o espaço e convidar a todos.

A participação da população é fundamental nesse processo. Por isso, o Conselho Gestor deve ser mobilizado e, caso ainda não esteja implantado na unidade, deve-se articular as lideranças locais que possam trazer as necessidades de saúde da população.

Também devem ser convidadas as instituições de ensino, principalmente os docentes e discentes que estão desenvolvendo práticas acadêmicas na unidade.

Por fim, vocês devem lembrar que, nas oficinas de capacitação de multiplicadores, foram discutidos os referenciais teórico-metodológicos e a base legal do planejamento no SUS. Também foi apresentado o instrumento padronizado para descentralizar o planejamento nas unidades de saúde.

Nessa perspectiva, vamos apresentar o passo a passo de como aplicar o instrumento na atividade de planejamento local.

1º passo: aplicar uma dinâmica para despertar o interesse das pessoas pela atividade de planejamento. Em seguida, apresentar os objetivos e o produto esperado.

2º passo: apresentar os indicadores de saúde e as metas do Plano Municipal que têm relação direta com o território e a unidade de saúde. Essa apresentação pode ser feita pelo multiplicador ou pelas equipes técnicas da Secretaria.

3º passo: dividir os participantes em pequenos grupos para debate e construção do instrumento de planejamento descentralizado, conforme a Matriz de indicadores de saúde e a Matriz do processo de trabalho em saúde.

Não esquecer!

Para a construção do instrumento de planejamento em saúde descentralizado, o multiplicador deve considerar a base conceitual, a seguir.

- **Diretrizes:** delimitação das linhas gerais, dos rumos e da estratégia da Política de Saúde que expressa as prioridades da gestão.
- **Indicador:** parâmetro, medida-síntese, que contém informação relevante para avaliar e medir os impactos das intervenções na situação de saúde da população e na organização dos serviços.
- **Situação-problema:** realidade que denota ausência, carência, insuficiência e que se afasta, negativamente, de um estado desejado.
- **Ação:** medidas ou iniciativas concretas a serem desenvolvidas e que contribuam para o alcance dos indicadores de saúde e para o enfrentamento da situação problema.
- **Meta:** expressão quantitativa da ação programada.
- **Prazo:** delimitação do tempo necessário para implementação da ação.
- **Resultado:** mudança que se quer produzir a partir da execução da ação.
- **Responsável:** pessoa ou equipe responsável pela execução da ação programada.
- **Parceria:** instituição ou pessoa que não está diretamente responsável pela ação, porém pode contribuir na execução.

4º passo: socialização do trabalho dos grupos, debate e compatibilização. O produto final desse passo é a construção de duas planilhas sínteses que consolidam o instrumento descentralizado de planejamento.

5º passo: avaliação do processo vivenciado frente aos objetivos da atividade. Ao final desse momento, o multiplicador informa como vai ocorrer o monitoramento do planejamento, em diálogo com as equipes técnicas da Secretaria.

Qual o papel do multiplicador?

O processo de implantação de planejamento descentralizado não se encerra com a atividade unidade. Ao contrário, a oficina local é o passo inicial.

Por isso, o multiplicador tem o papel de organizar e facilitar

a oficina de planejamento na unidade e, depois, continuar sendo a referência técnica para realizar monitoramento e avaliação.

É fundamental que o multiplicador mantenha a articulação com as áreas técnicas da Secretaria e crie mecanismos de diálogo permanente com os profissionais de saúde e equipe gestora da unidade, garantindo que as ações planejadas sejam executadas.

Enfim, a tarefa é desafiadora. Por isso, o combustível deve ser o compromisso com a construção do SUS, buscando cada vez mais estimular e desenvolver iniciativas que apontem como horizontes a garantia do direito à saúde e a gestão democrática.

RESULTADOS ESPERADOS

Formação de um grupo de referência/multiplicador em planejamento em saúde para disseminar o instrumento descentralizado nas unidades de saúde.

Comprometimento das unidades de saúde e com a implementação dos instrumentos institucionais de planejamento no SUS.

Implantação de experiência piloto de planejamento em saúde descentralizado, conectada aos instrumentos de planejamento de gestão do SUS municipal.

nas unidades de saúde. Revista Portal: Saúde e Sociedade, 6 (único):e02106034. DOI:10.28998/rpss.e02106034.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

REFERÊNCIAS

1. Paim JS. Planejamento em saúde para não especialistas. In Campos GSE (Org.) Tratado de Saúde Coletiva. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz; 2002, p.767-782.
2. Teixeira CF. Planejamento em Saúde: conceitos, métodos e experiências. Salvador: EDUFRA; 2010.
3. Furtado JP, Campos, GWS, Oda WY, Campos RO. Planejamento e Avaliação em Saúde: entre antagonismo e colaboração. Cad. Saúde Pública. 2018; 34(7):e00087917.
4. Matus C. Política, planejamento e governo. Brasília (DF): IPEA; 1993.
5. Testa M. Pensamento Estratégico e Lógica da Programação. Hucitec Abrasco: São Paulo-Rio de Janeiro, 1995.
6. Merhy EE. Planejamento como tecnologia de gestão: tendências e debates sobre planejamento em saúde no Brasil, in: E. Gallo. Razão e planejamento: reflexões sobre política, estratégia e liberdade. São Paulo: Hucitec, 1995, p. 117-49.
7. Paim JS, Teixeira CF. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. Rev. de Saúde Pública. 2006; 40: 73-78.
8. Jesus WLA, Teixeira CF. Planejamento governamental em saúde no estado da Bahia, Brasil: atores políticos, jogo social e aprendizado institucional. Ciênc. Saúde Coletiva. 2014; 19(9): 3839-3858.
9. Pinafo E, Carvalho BG, Nunes EFA. Descentralização da gestão: caminho percorrido, nós críticos e perspectivas. Ciênc. saúde coletiva. 2016; 21(5): 1511-1524.
10. Junges JR, Barbiani R, Zoboli ELCP. Planejamento Estratégico como exigência ética para a equipe e a gestão local da Atenção Básica em Saúde. Interface (Botucatu). 2015; 19(53): 265-274.

Como citar

Silva QMF, Costa ACS, Sampaio JF. Instrumento metodológico para implantação e desenvolvimento de planejamento descentralizado