

Planejamento estratégico em saúde: ferramenta de gestão para o complexo de regulação em saúde

Strategic planning in health: management tool for adjustment of complex health

Planificación estratégica en salud: herramienta de gestión de ajuste de salud complejo

Romero Fenili¹, Carla Eunice Gomes Correa², Leonardo Barbosa³

Resumo

Este estudo tem como objetivo identificar o nível de entendimento dos servidores públicos municipais do complexo de regulação no município de Blumenau-SC, sobre planejamento estratégico. A pesquisa foi realizada com os servidores que atuam no setor de regulação de exames e consultas de alta complexidade. A gestão descentralizada do planejamento estratégico, partindo dos atores envolvidos, pode contribuir para que os projetos previstos sejam implantados de acordo com os objetivos propostos. Trata-se de uma pesquisa exploratória, cuja coleta de dados foi realizada através da aplicação de entrevista estruturada e questionário. As

respostas ao questionário revelaram um baixo nível de entendimento na maioria dos entrevistados com respeito ao planejamento estratégico, valores, missão e visão. Não há a devida compreensão sobre o conceito e aplicação do planejamento estratégico. Foram também avaliadas, utilizando matriz FOFA, as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças, cabendo destaque a rotatividade dos servidores e a sazonalidade dos governos como fraquezas apontadas. A Secretaria Municipal de Saúde adota o processo *top-down*, não envolvendo os colaboradores no processo de construção.

Descritores: Planejamento Estratégico; gestão em saúde; Administração pública.

Abstract

This study aims to identify the level of public workers comprehension about strategic planning in the city of Blumenau. It was conducted in public workers from regulating complex of the Health Secretariat of the city of Blumenau (SC), Brazil. In the management process of an strategic planning, the decentralized construction emerging from the actors involved, can contribute to the implementation of projects according to

¹ Graduado em Medicina pela Universidade Federal de Santa Catarina (1990) e doutorado em Cirurgia do Tórax pela Universidad Autónoma de Barcelona (1996). Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (2015). Atualmente é professor do quadro da Fundação Universidade Regional de Blumenau. Email: romerofurb@gmail.com.

² Doutora em Ciência e Tecnologia Ambiental pela UNIVALI (2014), Mestre em Desenvolvimento Regional pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (2008), Especialista em Gestão e Educação Ambiental pela UNIASELVI (2010), MBA em Gestão Hospitalar (FACINTER - em curso) e Graduação em Ciências Econômicas pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (2004). Grupos de Pesquisa: Análise Ambiental através do Geoprocessamento e Sensoriamento Remoto, Gestão em Saúde Pública e PRAESA-SC. Atualmente é docente na Universidade Regional de Blumenau (FURB), Sociedade Pós-graduação UNIASELVI-POS e Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da FHB. Email: carla.icds@gmail.com.

³ Acadêmico do curso de Enfermagem na Universidade Regional de Blumenau. Email: enfermeiroleo@gmail.com.

proposed objectives. This is an exploratory research. The data collection was performed using structured interview and questionnaire. Results: 19 public workers answered. From these, 15 have graduation. The answers obtained demonstrated that level of comprehension about strategic planning, values, mission and vision was low in most cases. It was also evaluated the strengths, weaknesses, opportunities and threats observed and big turnover and governments change were pointed as important weaknesses. Results also demonstrated that the Municipal Health Secretariat adopts the top-down process, with no participation of the employees in the construction process.

Descriptors: Strategic Planning; Health Management; Public Administration.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo identificar el nivel de comprensión sobre planeamiento estratégico de los empleados municipales que trabajan en el complejo regulatorio en la ciudad de Blumenau. La encuesta se llevó a cabo con los empleados de la Secretaría Municipal de Salud de Blumenau (SC), Brasil. El proceso de gestión del planeamiento estratégico empezando por los actores involucrados en ello contribuye para que los cambios necesarios para el desarrollo de las actividades de acuerdo con los objetivos de gestión sean implementados más fácilmente. Se trata de una investigación

exploratória, que se levou a cabo mediante la aplicación de una encuesta estructurada y cuestionario. Resultados: 19 contestaran. Dellos, 15 possuem graduação. Las contestaciones obtenidas demuestran um bajo nivel de comprensión por la mayoría de los participantes respecto al planeamiento estratégico, valores, misión y visión. No há la debida comprensión del concepto e aplicación del planeamiento estratégico. Fue también realizado una evaluación através de la matriz FOFA, siendo la rotatividad de los empleados municipales y el cambio de gobiernos apuntados como fraquezas. También se observó que la Secretaria Municipal de Salud adopta el proceso top-down, sin la participación de los trabajadores en la construcción del proceso.

Descritores: Planificación Estratégica; Gestión en Salud; Administración Pública.

Introdução

A gestão da saúde pública tem sido motivo de discussão entre gestores e no meio acadêmico, principalmente na atual conjuntura, onde o Sistema Único de Saúde (SUS) tem se demonstrado ineficaz no sentido de atender a saúde da população de forma integral⁽⁵⁾.

O SUS foi configurado para atender aos princípios básicos da equidade, integralidade, descentralização, racionalidade, eficácia e eficiência e vem passando por um processo constante de melhoria e evolução.

Mas estes avanços na área da saúde ainda não foram suficientes para colocar em prática tais princípios, e muito há que ser redefinido nos modelos de atenção, da melhoria da qualidade e da gestão da atenção à saúde^(1,5).

Além de algumas dificuldades financeiras que vem sendo enfrentadas pelo SUS nas várias instâncias de Governo, o que dificulta a distribuição adequada de verbas necessárias para a efetivação da universalidade e integralidade⁽¹⁾, o processo de gestão também tem sido um dos maiores desafios enfrentados pelos gestores do SUS, pois, envolve a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades, de forma que estes possam contribuir para uma gestão eficiente e eficaz. O atendimento mecanicista realizado por alguns profissionais de saúde carece de uma revisão humanista sendo a interdisciplinaridade fator predominante para uma interação bem sucedida⁽²⁾.

Além disso, faz parte do processo de gestão, a construção de um planejamento descentralizado, direcionado no individual de cada um dos atores envolvidos no processo e que possa contribuir para mudanças significativas no que tange o desenvolvimento das atividades, de acordo com os objetivos de gestão. Desde o Governo Médici e posteriormente no Governo de Ernesto Geisel, já se demonstrava a importância do planejamento e da adoção de estratégias para

área da gestão pública, com a criação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II⁽¹⁾.

Assim, as questões relacionadas ao planejamento na gestão pública extrapolaram o arcabouço das políticas e programas econômicos, sendo difundidos para outras áreas como a saúde⁽¹⁾. Porém, observam-se no contexto da saúde várias dificuldades na efetivação do planejamento tanto no âmbito do Ministério como nas secretarias estaduais e municipais.

Este artigo tem como objetivo identificar o entendimento dos servidores públicos municipais do complexo de regulação no município de Blumenau sobre planejamento estratégico, buscando identificar a compreensão por parte destes dos conceitos básicos, se possuem conhecimento sobre a existência de um planejamento estratégico no setor, assim como a compreensão sobre quais as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças para a realização da implantação do planejamento estratégico no setor.

O planejamento estratégico tem sido alvo de constante busca por parte dos gestores públicos atuais, e ter o conhecimento de como está o conhecimento dos servidores sobre esta ferramenta trará ao setor público a possibilidade de se estruturar para sua realização.

Na próxima seção abordaremos o planejamento estratégico em geral e de suas particularidades no setor saúde. Nesta seção abordaremos ainda as etapas que devem ser

realizadas para a efetivação do planejamento estratégico. Na metodologia descrevemos onde e como este estudo foi levado a cabo. A seguir apresentaremos os resultados obtidos e sua discussão tendo em conta o referencial teórico sobre o tema.

Referencial teórico

Planejamento Estratégico

As mudanças que tem ocorrido nas organizações públicas e privadas nos últimos anos influenciaram também o sistema de gestão da saúde em todo o país. De um lado, o sistema se depara com a pressão da universalização dos serviços de saúde, preconizados e garantidos pela Constituição Federal. Por outro, a inovação tecnológica presente na medicina que cresce a cada ano e influencia diretamente no custeio das atividades, fazendo com que se busque cada vez mais a melhoria e a regulação eficaz dos serviços na área da saúde ⁽²⁾.

Desta forma, várias ferramentas de gestão têm sido adotadas visando a melhoria dos processos, aumento da produtividade e redução de custos do setor ^(3,4). A amplitude da utilização das técnicas de planejamento, por exemplo, cresce e evolui com a necessidade da profissionalização das organizações de saúde.

O planejamento é uma das funções básicas de administração, direção, controle e avaliação das instituições, divididos em várias

etapas que compreendem desde uma análise diagnóstica, para identificação dos problemas e/ou áreas prioritária de atuação, até as etapas de controle e avaliação da implementação do planejamento. ^(2,4)

A aplicação do planejamento estratégico como ferramenta de gestão estratégica iniciou em meados da década de 1960, com base nas estratégias de Sun Tzu abordadas na obra a “Arte da Guerra”. Durante a década de 1950 o planejamento foi adotado apenas como controle orçamentário e financeiro, apresentando apenas metas de curto prazo ^(3,4).

Nas décadas seguintes o planejamento estratégico foi alcançando outras dimensões, passando a ser utilizado não somente como uma ferramenta na qual era possível se realizar previsões futuras a longo prazo e controles das áreas de apoio. Este por sua vez, passou a ser integrado a missão e visão da empresa. Sendo assim, as estratégias são determinadas com base na filosofia, valores organizacionais e sustentabilidade ⁽⁵⁾.

Com a ascensão da internet e o avanço e-commerce, as organizações começaram a dar mais atenção e avaliar seu posicionamento no mercado frente aos concorrentes. Com isso, o planejamento estratégico retorna não mais como uma ferramenta complementar a tomada de decisão, mas sim, como uma agente do processo de mudança ⁽⁴⁾ e, o conceito de estratégia até então associado ao planejamento, passou a ser visto como algo

abranigente, considerando além da formulação, a implementação e o controle de estratégias.

A organização estratégica é um processo organizacional que serve para “identificar o futuro pretendido e desenvolver guias de decisão para alcançar este futuro. O resultado do processo de planejamento estratégico é um plano ou estratégia”⁽⁶⁾.

A complexidade das organizações e as mudanças ocorridas ao longo do tempo e nos dias atuais exigem dos gestores maior capacidade de formular e implementar estratégias que possibilitem superar os desafios impostos pelo mercado, bem como alcançar os objetivos propostos a curto, médio e longo prazo⁽⁷⁾. Essas mudanças também têm determinado um entendimento das estratégias adotadas e uma capacidade contínua de inovação e adaptação, envolvendo vários processos contínuos de comunicação e alcançando os diversos níveis da organização.

Sabe-se que o processo administrativo envolve cinco funções: planejamento, organização, liderança, execução e controle⁽⁸⁾. Desta forma podemos observar que a primeira ação a ser tomada pelo administrador é planejar sua ação, de forma a facilitar os passos consequentes.

O planejamento pode ser realizado nos três níveis da instituição: estratégico, tático e operacional. Importante saber que em cada nível ele acarretará em uma diferente ação. Assim no nível estratégico visualiza-se o

futuro, buscando oportunidades e evitando problemas que possam acarretar em complicações para o negócio. No nível tático busca-se concretizar projetos que possibilitem alcançar os objetivos estratégicos que foram elencados. Já no nível operacional é preciso planejar as atividades que serão executadas para que os projetos aconteçam. Eles se complementam, sendo todos muito importantes para atingir o objetivo final.

Para Pereira,⁽²⁴⁾

[...] planejamento estratégico é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade.

Desta forma observa-se que o planejamento estratégico de qualquer instituição pública não se difere neste sentido, é de extrema importância para que os objetivos possam ser alcançados.

O Planejamento Estratégico em Saúde

Na saúde o planejamento estratégico tem a função de melhorar o desempenho das políticas, a eficiência e efetividade dos serviços no cumprimento de seus objetivos, bem como, pode ser utilizado de forma a identificar os principais problemas de gestão.

As bases no planejamento estratégico em saúde estão fundamentadas nas preposições de Mario Testa⁽²⁴⁾, que apresentava o planejamento como algo histórico, via os problemas de saúde enquanto problemas sociais e apresentava uma análise da questão do Poder, na sociedade e no setor de saúde⁽²⁴⁾. Ainda nas preposições do autor⁽²⁴⁾ o planejamento em saúde acarretava em uma mudança social, originária de uma transformação da sociedade.

Considerando a sistemática do SUS construir a cultura de se trabalhar com planejamento estratégico pode ser considerado, um momento de mudanças e um avanço na gestão, e ao mesmo tempo, um desafio porque planejamento uma cultura participativa que demanda mobilização, engajamento dos gestores e profissionais.

A inserção do planejamento na área da saúde iniciou a partir da complexidade dos processos de trabalho e das mudanças do perfil de saúde da população e consequentemente da estruturação de um novo modelo de assistência à saúde, com base não apenas no processo de cura, mas também, com foco na prevenção e promoção da saúde.
(20)

Somente com o grande desenvolvimento científico e tecnológico observado na segunda metade do século passado e as transformações decorrentes na prestação de serviços, com a organização de redes e sistemas de serviços de saúde, é que a prática do planejamento tornou-se uma

necessidade reconhecida amplamente, gerando o interesse de organismos internacionais de cooperação técnica, a exemplo da OMS, em desenvolver propostas metodológicas que pudessem subsidiar a administração pública dos serviços e sistemas de saúde.⁽²⁰⁾

O método CENDES-OPS desenvolvido pela Organização Pan Americana de Saúde (OPAS) foi uma marco para pensar a aplicação do planejamento na área de saúde. Este programa propôs inicialmente a realização de um diagnóstico de saúde a partir do levantamento de várias informações quanto ao perfil da população doente. Entretanto, esta metodologia se limitava a construção de indicadores com base apenas nas descrições das condições sanitárias, o que causou uma preocupação aos desenvolvedores do método⁽²⁰⁾ Mesmo com estas limitações, o método CENDES-OPS ainda é visto como um marco para o planejamento de ações do SUS.

Além disso, cabe destacar o modelo proposto pelo modelo proposto pelo CPPS/OPS em 1975, ("*Formulación de Políticas de Salud*"), cujo documento era estruturado em quatro capítulos que abordavam: conceitos; sistema, políticas e planejamento em saúde; formulação de política de saúde e áreas sujeitas as políticas.

Mas, também não atendia as necessidades do planejamento num todo. Suas limitações foram descritas por Riveira⁽²⁰⁾.

- a) o tratamento estanque concedido às diferentes etapas ou formas de análise, quando, em verdade, o processo político é interativo, com várias fases acontecendo repetidas e simultaneamente e se imbricando mutuamente;
- b) o fato da proposta do CPPS assumir que o único ator facultado a elaborar uma imagem-objetivo é a **autoridade política**, quando, no entanto, todos os atores políticos e sociais têm essa capacidade (grifo nosso).

A partir desta proposta configurada pela CPPS para o planejamento estratégico em saúde, Mario Testa apresentou o “pensamento estratégico” que tem como ponto de partida a crítica à valorização do poder nas relações entre os atores que atuam no processo de formulação das políticas de saúde. Desta forma, Testa⁽²⁴⁾ propõe um modelo onde é possível compreender os problemas e os processos de planejamento, considerando a saúde como um todo (saúde da população e organização setorial).

Atualmente o planejamento estratégico na saúde tem a função de melhorar o desempenho das políticas, a eficiência e efetividade dos serviços no cumprimento de seus objetivos, bem como, pode ser utilizado de forma a identificar os principais problemas de gestão.

O cenário do setor de saúde vem passando por várias mudanças em busca da melhoria dos serviços prestados a população. E, com isso, o gestor público defronta-se com

vários desafios e complexidades e cabe a ele encontrar a resolutividade dos problemas, e por isso, as instituições necessitam rever constantemente suas ações gerenciais dentro de um planejamento de metas e estratégias que possibilitem a tomada de decisão^(25,26)

O planejamento estratégico no setor de saúde torna-se um importante instrumento de gestão, pois, estabelecem parâmetros que vão direcionar ações dentro das possíveis mudanças de mercado e que trarão resultados competitivos⁽⁵⁾.

Etapas do Planejamento Estratégico

As fases básicas para elaboração e implementação do planejamento estratégico compreendem: a realização de um diagnóstico estratégico, a definição dos valores, missão e visão da instituição, a implantação de instrumentos prescritivos e quantitativos e por último a fase de controle e avaliação⁽⁹⁾.

Além disso, no planejamento estratégico a análise de cenários é de suma importância para a vida de uma organização. A análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*), que na sua tradução é força fraqueza, oportunidade e ameaça, é uma técnica utilizada para a gestão e o planejamento das empresas, seja ela de pequeno ou grande porte.

Na análise SWOT⁽²¹⁾,

1. **Ponto forte** é a diferenciação conseguida pela empresa – variável

controlável – que lhe proporciona uma vantagem operacional no ambiente empresarial (onde estão os assuntos não controláveis pela empresa).

2. **Ponto Fraco** é a situação inadequada da empresa –variável controlável –que lhe proporciona uma desvantagem operacional no ambiente empresarial.

3. **Oportunidade** é a força ambiental incontrolável pela empresa, que pode favorecer sua ação estratégica, desde que conhecida e aproveitada, satisfatoriamente, enquanto perdura.

4. **Ameaça** é a força ambiental incontrolável pela empresa, que cria obstáculos à sua ação estratégica, mas que poderá ou não ser evitada, desde que reconhecida em tempo hábil (Grifo nosso).

O sucesso da implantação e execução do planejamento estratégico depende em muito da forma como o mesmo é articulado junto aos atores envolvidos no processo, pois, analisa-se contínua efetividade na prática, com o objetivo de demonstrar se os resultados que a instituição traçou no planejamento inicial foram alcançados⁽⁹⁾.

Metodologia

Este estudo foi realizado no setor de Regulação de exames e consultas da Secretaria de Saúde do Município de Blumenau, Santa Catarina, cidade de aproximadamente trezentos e trinta mil habitantes. Foi adotada a amostragem universal do setor, sendo entrevistados todos

os profissionais que concordaram em participar do estudo. Trata-se de uma pesquisa explicativa, que tem por objetivo aprofundar o conhecimento, procurando a razão, o “porque” dos acontecimentos⁽¹⁰⁾.

A coleta de dados foi realizada através da aplicação de um questionário com 09 perguntas fechadas e 06 perguntas abertas, para verificar o conhecimento sobre conceitos básicos (planejamento estratégico, visão, missão, valores); o que existe atualmente no órgão pesquisado (missão, visão e valores atuais); a participação do entrevistado em algum planejamento estratégico. Utilizou-se o princípio da matriz SWOT para questionar sobre a visão dos funcionários em relação aos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças para a implantação do planejamento estratégico no setor. A análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Oppotunities e Threats*), traduzida por força, fraqueza, oportunidade e ameaça, é uma técnica utilizada para a gestão e o planejamento das empresas, seja ela de pequeno ou grande porte, e que pode ser aplicada também ao setor público⁽²¹⁾.

O questionário foi aplicado no local de trabalho do entrevistado, tendo uma hora para sua contestação. O entrevistador limitou-se a entregar o questionário e a prestar os esclarecimentos iniciais sobre a entrevista.

Foram incluídos todos os funcionários do setor que consentiram de forma voluntária a participar da pesquisa.

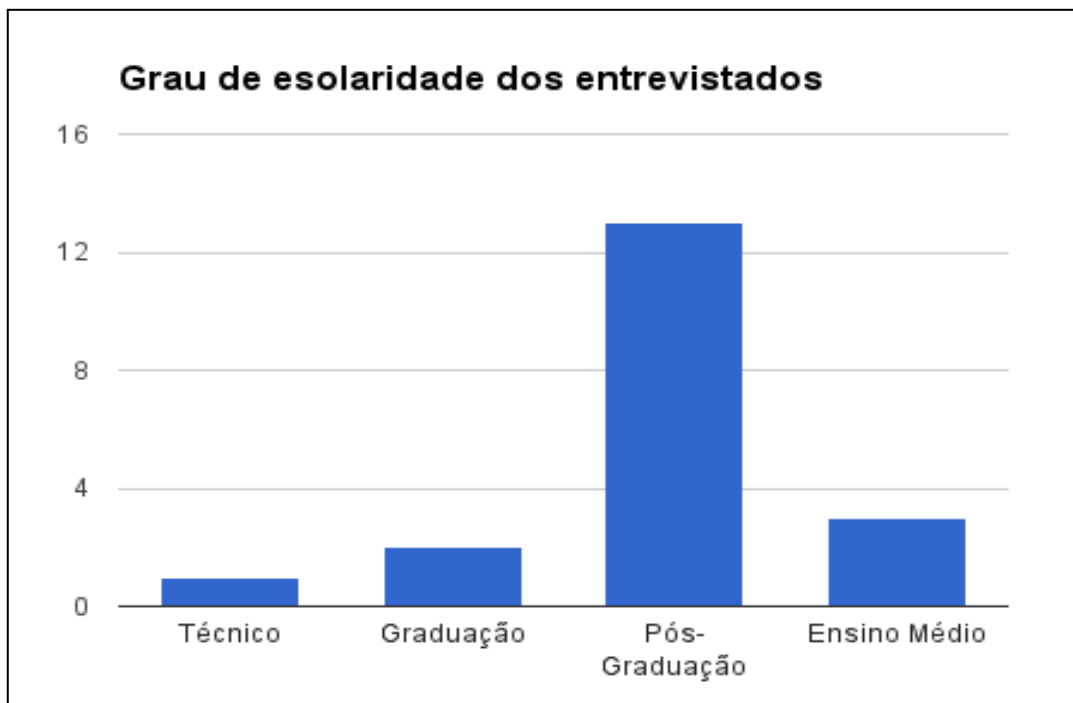
Na análise dos dados, a perguntas fechada (qual nível de escolaridade) foi tratada de forma descritiva e nas perguntas abertas utilizou-se a análise de discurso buscando palavras ou expressões chaves que foram agrupadas para reconhecer o conteúdo exposto.

Resultados

A amostra total de entrevistados foi de 19 servidores.

Em relação ao nível de escolaridade dos entrevistados, observou-se que dos 19 entrevistados no setor, 13 (68,4%) possuíam pós-graduação, dois eram graduados, quatro possuíam nível médio e um nível técnico (Gráfico 1), sempre levando em conta o maior nível de escolaridade do entrevistado, perfazendo quase 80% de entrevistados com formação superior. Dentre as profissões encontradas, a maioria eram médicos, nove entrevistados (47,3%), e oito eram administrativos (42,1%).

Gráfico 1 – Nível de escolaridade dos entrevistados



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quando os entrevistados foram questionados sobre o que entendiam por planejamento estratégico observamos que a palavra “ações” ou similar surgiram em 9 respostas, seguida da palavra “objetivos” em 6 respostas, “metas” em 4 respostas e

“resultados” em 2 respostas, denotando algum conhecimento sobre o que é o planejamento estratégico, embora sem articular de forma completa o conceito. Entretanto, apesar deste resultado observou-se que alguns estavam completamente desinformados sobre o que é o

planejamento estratégico, com respostas como “normas a serem seguidas por todos”.

Em relação ao conhecimento sobre o que é missão, visão e valores, identificamos que apenas 04 dos 19 entrevistados demonstraram compreender estes conceitos, revelando saber o que significa cada um deles e qual o papel deles dentro de uma organização. A maioria dos entrevistados emitiu respostas onde se pode observar um desconhecimento importante, sem compreender qual seu significado ou confundindo os conceitos, sem perceber a importância destes.

Ao serem questionados se a Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS) do Município de Blumenau possui valores, missão e visão definidos, e, em caso afirmativo descrevessem os mesmos, onze entrevistados declararam que sim “possuía”, porém a descrição não condizia com os conceitos definidos na SEMUS. Dos outros entrevistados, 4 disseram “não saber”, 2 deixaram a resposta em branco, um entrevistado negou sua existência e um relatou “depende das circunstâncias”.

Ao serem inquiridos se em algum momento já participaram de uma equipe de

implantação de um planejamento estratégico na Secretaria de Saúde, apenas, 5 dos entrevistados responderam que sim, porém, um de forma equivocada, pois confundiu o planejamento estratégico como sendo uma ação interna desenvolvida no setor de regulação. Os outros quatorze entrevistados negaram sua participação no processo.

Quando questionados sobre quais as necessidades para a realização do planejamento estratégico, as respostas foram as mais diversas, surgindo a “avaliação” (3 vezes), a “organização e o direcionamento” (2 vezes), e com uma citação “a participação de todos, o envolvimento dos gestores, a monitorização, a dedicação, a comunicação e os recursos humanos, físicos e financeiros”.

Nas questões seguintes, questionou-se sobre as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças que os entrevistados identificavam para a implantação do planejamento estratégico. Dentre as fortalezas a qualificação dos técnicos dos recursos humanos foi a que obteve a maior indicação dos entrevistados (13 vezes), seguida pela dedicação pessoal conforme se observa no gráfico 2.

Gráfico 2 - Identificação de fortalezas para a implantação do planejamento estratégico

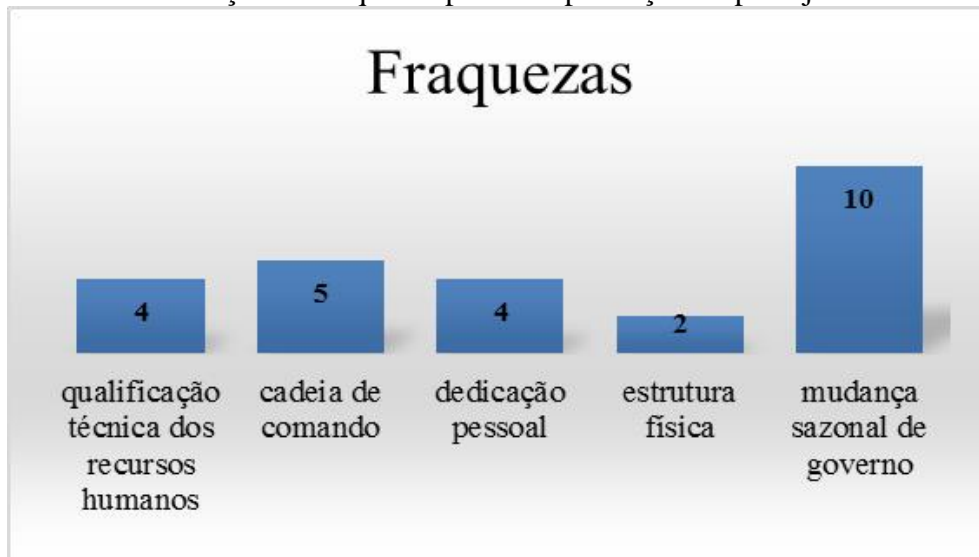


Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação às fraquezas descritas pelos entrevistados, a “mudança sazonal de governo” foi considerada a mais importante pela maioria (52%) e em segundo lugar ficou

a “cadeia de comando” indicada por 5 entrevistados, conforme observa-se no gráfico 3.

Gráfico 3 - Identificação de fraquezas para a implantação do planejamento estratégico



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dentre as oportunidades identificadas pelos entrevistados, os “recursos federais” foram citados pela maioria (37%) e em seguida identificaram os “prestadores de

serviços privados e conveniados” (26%), conforme demonstrado no gráfico 4.

Gráfico 4 - Identificação de oportunidades para a implantação do planejamento estratégico.

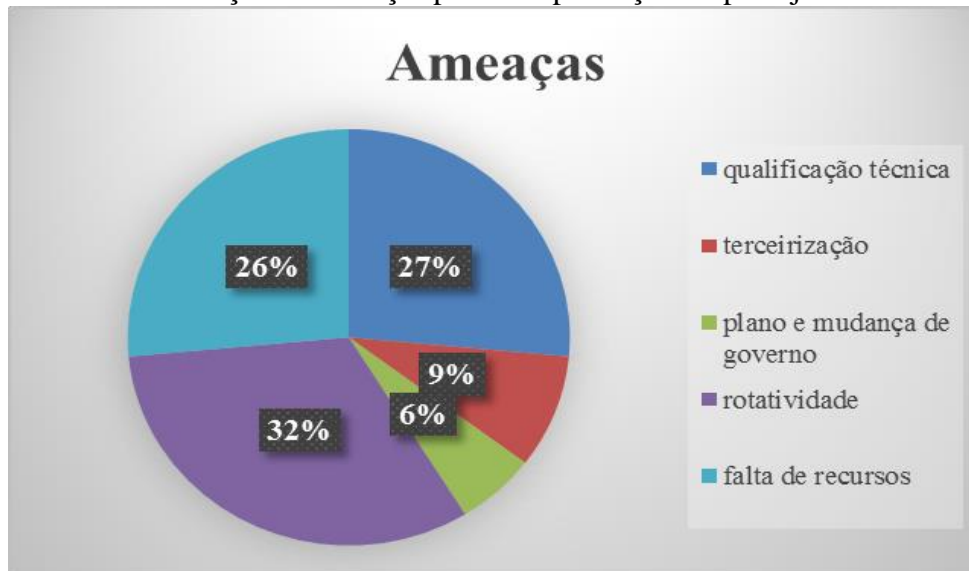


Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação às ameaças, os entrevistados identificaram a rotatividade de funcionários como a principal e mais

importante (32%) e em seguida destacou-se nas repostas a qualificação técnica (27%) conforme demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 - Identificação de ameaças para a implantação do planejamento estratégico



Fonte – Elaborado pelos autores.

Discussão

A necessidade do planejamento para que qualquer instituição tenha sucesso em alcançar seus objetivos, tem sido evidenciada

por diversos autores^(3,9,11). Entretanto, ao se falar de instituições públicas como, o setor de regulação da Secretaria Municipal de Saúde de Blumenau, por exemplo, deve-se ter o

conhecimento e reconhecimento de que o objetivo maior é, e sempre será, o atendimento da população na sua forma mais plena, alcançando satisfazer a comunidade nas suas necessidades dentro dos princípios do SUS.

De acordo com Carneiro⁽¹²⁾ o principal desafio do planejamento estratégico em organizações públicas é assegurar coerência entre a estratégia, o planejamento, a formulação e execução das políticas públicas.

Como em qualquer outra organização, o planejamento estratégico deve ser pautado em premissas que devem ser estabelecidas para a organização. Valores, missão e visão, são os princípios básicos que nortearam todo o desenvolvimento do planejamento. É importante considerar na análise, o perfil da população estudada pelos autores, pois a maioria absoluta é composta por profissionais graduados e muitos destes pós-graduados. Em teoria, ao se abordar uma população com um diferencial cultural como o apresentado, espera-se que o conhecimento sobre estas premissas seja mais profundo. O resultado obtido com a aplicação do questionário no grupo estudado entretanto demonstrou que os entrevistados desconheciam estes conceitos. Além disto, desconheciam também a realidade, sob o ponto de vista de planejamento estratégico, da estrutura onde atuam.

Observou-se que o conhecimento dos entrevistados sobre o significado de Valores,

Missão e Visão em sua maioria é superficial, pois, em relação a valores alguns dos entrevistados apresentaram respostas como “morais” ou “é o que diferencia dos outros serviços”.

Tjara⁽⁵⁾ conceitua valores como “os princípios básicos que todas as pessoas envolvidas numa organização devem levar sempre em consideração nas suas atividades cotidianas”, demonstrando que o descrito pelos entrevistados esteve longe do conceito da autora.

Em relação à missão, muitos explanaram que seria simplesmente o objetivo final, metas a serem atingidas, sem levar em conta que a missão é a razão de ser da instituição, do porque ela existe, e não simplesmente as metas a serem cumpridas. A missão deve ter uma característica voltada para resultados de tal forma que se justifique a existência da organização^(5, 17, 18).

No quesito visão se obteve respostas como “de planejamento, de equipe”, ou “foco de atuação dentro de um cenário específico”. Novamente percebeu-se um total descompasso entre o que o grupo descreveu e o princípio pelo qual se concebe a visão, sendo esta o futuro almejado para a instituição.

De acordo com Hill & Jones⁽¹⁷⁾ a visão define um estado futuro desejado pela organização, expressado muitas vezes em termos ousados, pois, caracteriza os resultados que a mesma deseja atingir.

Essa situação também demonstra que mesmo sendo uma diretriz do Ministério da Educação (MEC), a inclusão de disciplinas da administração e empreendedorismo é ignorada na maior parte dos cursos de graduação na área da saúde. Ao permitir esta lacuna na formação dos profissionais de saúde, deixa-se de ensinar conceitos básicos gerenciais, dificultando o preparo dos profissionais da saúde para atuarem nas equipes de gestão.

A literatura sobre a construção de planejamento estratégico nas organizações públicas e/ou privadas reconhece a necessidade da construção de forma participativa, envolvendo os diversos setores e cargos da instituição⁽¹¹⁾.

Ao realizar o planejamento estratégico pode-se atuar através de três estratégias: *top-down*, estratégia adotada na secretaria de saúde de Blumenau, *botton-up* e mista. Na primeira estratégia, *top-down*, os gestores decidem a estratégia a ser adotada e acabam por levar ao grupo suas decisões. Em geral a implantação é mais rápida, porém normalmente há uma resistência maior do grupo que terá que operacionalizar as ações.

No segundo caso, o *botton-up*, em geral é um processo de construção amplo, no qual o executor se envolve desde o princípio. Com isto obteve-se uma maior participação e aceitação, porém o tempo de implantação aumenta consideravelmente. No terceiro caso há uma mistura de estratégias, que são

adotadas de acordo com as características da instituição.

Conforme Andrade⁽¹⁰⁾ apud Gomes et. al.⁽¹³⁾ o planejamento em organizações universitárias não pode ser feito de forma centralizada desenvolvido através de um processo *top-down*. O autor lembra que é preciso ter em conta que a definição da missão, dos objetivos e das ações para alcançá-los necessita da participação de muitas pessoas com interesses diversos. Neste sentido, diante da complexidade de uma instituição pública, pode-se extrapolar este conceito para a Secretaria Municipal de Saúde, onde acredita-se também ser importante a participação ampla da comunidade para que os objetivos do planejamento estratégico sejam alcançados. Observa-se que a comunidade estudada demonstrou isto ao responder o item 5 do questionário sobre as necessidades para realizar a implantação do planejamento estratégico citando que há necessidade de participação de todos, desde os setores operacionais até gestores, o que é corroborado por Santos⁽⁷⁾. Santos⁽⁷⁾ reforça a importância de se obter certo grau de apoio administrativo dos envolvidos na implementação do planejamento estratégico. Neste sentido, a presente pesquisa evidencia que, embora a grande maioria dos profissionais entrevistados sejam médicos e técnicos, estes por sua vez, não são incorporados ao processo de construção do planejamento, o que pode

justificar a falta de conhecimento dos mesmos sobre o tema.

Segundo Demo⁽¹⁴⁾ o planejamento estratégico participativo baseia-se primeiro na formação de uma consciência crítica dos participantes de modo a que conheçam adequadamente os problemas que são enfrentados pelo grupo; segundo, através do conhecimento dos problemas, formular as estratégias para seu enfrentamento e em terceiro há a necessidade da organização do grupo para que os dois primeiros possam acontecer. Observa-se que o grupo estudado não transparece através de suas contestações terem participado no planejamento estratégico.

O mesmo observa-se nas respostas obtidas, sobre o que compreendiam sobre planejamento estratégico, pois, palavras como ação, objetivos, metas e resultados foram apresentadas, porém sem ter um nexos causal claro e muito menos tendo uma formulação clara sobre o tema. Segundo Kotler⁽¹⁵⁾, o planejamento estratégico se trata de uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando um maior grau de interação com o ambiente. Já para Peter Drucker (1998), o planejamento estratégico é um processo contínuo e sistemático, que possui o maior conhecimento possível acerca do futuro. Nas definições apresentadas por estes autores, o planejamento estratégico é muito mais que simplesmente ter objetivos e metas definidas,

mas sim, de traçar a direção que a instituição quer ter. Claro que se pode conceber que ter metas e objetivos já direcionam a instituição, mas a concepção mais aceita vai além disto.

Observa-se que ao serem questionados sobre sua participação em grupos de implantação de um planejamento estratégico, apenas cinco dos entrevistados revelaram que já haviam participado, denotando uma participação pífia (aproximadamente 26%). Isso ocorre pelo fato de que os gestores utilizaram a estratégia *top-down*, e deixando a inclusão dos servidores apenas para um segundo momento. Neste sentido, Hill & Jones⁽¹⁷⁾ abordam que, um grande erro das organizações é tratar o planejamento estratégico como sendo uma responsabilidade única e exclusiva dos gestores de alto nível, corroborando o que foi dito anteriormente por Andrade⁽¹⁰⁾ apud Gomes et. al.⁽¹³⁾. Obviamente, a falta de participação dificulta a posterior implantação dos projetos necessários para alcançar os objetivos e metas. Entretanto seguramente todos os que participaram da pesquisa, em algum momento fizeram parte de alguma forma da implantação de projetos que objetivavam o alcance das metas do planejamento estratégico da Secretaria Municipal de Saúde. Mesmo com a sensação de exclusão estes atores fizeram parte do planejamento estratégico e isso reforça a avaliação Andrade⁽¹⁰⁾ apud Gomes et. al.⁽¹³⁾, quando o autor refere que em estruturas

complexas é preciso considerar a participação de muitas pessoas com interesses divergentes para realizar as ações.

Ao serem inquiridos sobre o que seria necessário para a realização do planejamento estratégico a maioria dos entrevistados apresentou pelo menos um conceito pertinente ao processo de construção. Palavras como avaliação, organização, monitorização e direcionamento delineiam características destacadas por diversos autores como essenciais para a realização do planejamento estratégico. Além destas cabe destaque à “solicitação da participação dos gestores” e a necessidade de uma comunicação eficiente, ferramentas estas fundamentais para o bom andamento de qualquer processo e essenciais na construção do planejamento estratégico.

A influência do gestor é fundamental na construção e nas demais etapas do planejamento estratégico, não só pela formulação das estratégias, mas na visão e na direção que a empresa deve seguir⁽⁴⁾.

Por fim, utiliza-se o modelo de matriz FOFA (fortaleza, oportunidades, fraquezas e ameaças) para estimular os entrevistados a reconhecerem no seu setor quais seriam as fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças mais relevantes para o desenvolvimento do planejamento estratégico no setor de regulação. A matriz FOFA ou *SWOT*, busca identificar quais são as fortalezas e fraquezas da instituição no

momento avaliado, buscando nesta etapa realizar a avaliação interna da instituição. Realiza também a avaliação do entorno da instituição, buscando saber quais as oportunidades e quais as ameaças que o mercado apresenta e que tenham que ser contornadas ou aproveitadas para que se possa traçar os projetos que levarão ao alcance da visão estabelecida.

A principal fortaleza reconhecida foi a “qualificação técnica dos recursos humanos”, o que já era esperado em se tratando de um setor técnico específico. Logo a seguir foi elencada a dedicação do pessoal, o que novamente condiz com a realidade do grupo.

A principal fraqueza elencada foi a “mudança sazonal de governo”, afinal em se tratando de instituição pública isto ocorre ao menos a cada quadriênio. Nos comentários observa-se a preocupação do grupo pelo fato de projetos não serem levados adiante simplesmente porque mudou a administração, demonstrando deste modo, que muitas ações são de governo e não de Estado. O planejamento estratégico de longo prazo, se não elimina, minimiza este problema pois assim os projetos passam a ter continuidade independente do gestor estabelecido. Ressalta-se ainda que a segunda maior fraqueza foi a cadeia de comando, o que pode ser tido como um sinal de alerta quanto à fragilidade organizacional existente.

Dentre as oportunidades, o fato de haver recursos federais foi considerado bom, apesar de todo o descompasso existente no sistema público atualmente. Medici ⁽¹⁹⁾ coloca que em qualquer país do mundo, o aumento do financiamento em saúde é desafiado pelos limites do que se deve cobrir, principalmente, nos dias atuais, quando a saúde é um dos setores que produz mais inovações tecnológicas.

A ameaça mais importante foi a rotatividade de funcionários o que certamente faz com que a efetividade da implantação das ações muitas vezes retorne a estaca zero. Independente do tipo de organização pública ou privada é improdutivo trocar colaboradores frequentemente, seja pelos custos trabalhistas ou pelo tempo e recursos investidos na integração e aprendizado do novo contratado bem como, na continuidade das atividades para se alcançar os objetivos propostos ⁽⁴⁾.

No presente trabalhos autores encontram como limitação, o fato de ter sido realizado em um único setor da gestão pública, com um número reduzido de funcionários. Apesar disto acreditamos que ele pode ser um termômetro da realidade dos servidores.

Conclusão

O objetivo do presente trabalho, em identificar o nível do conhecimento dos atores do serviço de regulação em saúde da

Secretaria Municipal de Blumenau sobre planejamento estratégico foi alcançado.

O nível de conhecimento demonstrado através das respostas obtidas revelam que os entrevistados, em sua maioria, não possuem um conhecimento claro sobre o que é e para que serve o planejamento estratégico.

Considera-se que a Secretaria Municipal de Saúde adota o processo *top-down*, não implementando um processo de planejamento participativo, com envolvimento dos colaboradores. Isto pode ter sido um dos motivos para o pouco conhecimento apresentado pelos entrevistados, porém deve-se observar que a maioria possuía nível superior, denotando aí uma falha no sistema educacional que pouco ou nada ensina sobre gestão aos profissionais em alguns cursos da área da saúde.

Também se verificou que o fato de ser um sistema público tornou-se uma fragilidade importante devido principalmente à rotatividade e à mudança de mandatários com a consequente ruptura no processo de construção para alcançar o que foi construído no planejamento estratégico.

Como proposta para o seguimento deste estudo, acreditamos que a ampliação do número de servidores participantes deva acontecer, de forma a confirmar ou refutar o observado nesta amostra inicial.

Referências

1 Teixeira CF. Enfoques teóricos e metodológicos do planejamento em saúde. In: Teixeira, CF. Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências – Salvador: EDUFBA, 2010.

2 Lopes MSV. et al. Análise do conceito de promoção da saúde. Texto contexto - enferm., v.19, n.3, p.461-468, 2010.

3 Pena FPM, Malik AM. Gestão Estratégica em Saúde. Gestão em Saúde. 1ed.Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011.

4 Serra FAR. Gestão estratégica nas organizações públicas. Palhoça: Unisul Virtual, 2008.

5 Tajra SF. Gestão Estratégica na Saúde: Reflexões e práticas para uma administração voltada para excelência. 3ª ed. São Paulo: Iátria, 2014.

6 Ginter, PM, Swayne, LM, Duncan, WJ. Strategic Management of Health Care Organizations. 3rd. Edition, Blackwell Publishers, 1998.

7 Santos CS. Introdução a Gestão Pública. São Paulo: Saraiva, 2009.

8 Maximiano, ACA. Teoria Geral da Administração: Da revolução Urbana a Revolução Digital, Editora Atlas 7ª. Edição, 2012.

9 Oliveira, DPR. Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Prática. São Paulo: Atlas, 2004.

10 Andrade, MM. Introdução à metodologia do trabalho científico. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

11 Rezende, DA. Planejamento Estratégico para Organizações Privadas e Públicas. São Paulo: Atlas, 2008.

12 Carneiro, MFS. Gestão Pública: O Papel do Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Portifólio, Programas e Projetos e dos Escritórios de Projetos na Modernização da Gestão Pública. 2009.

13 Gomes G, et.al. Estudo do Processo de Formação da Estratégia em Universidades Públicas. Anais do

Encontro de Administração pública e Governança, 2010. Disponível em:
http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG389.pdf - Acesso em 12/05/2016.

14 Demo P. Pobreza Política 5ª. Edição – Campinas - Editora Autores Associados- 1996.

15 Kotler P. Administração de Marketing. 10a. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

16 Drucker PF. Introdução à administração. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

17 Hill C, Jones G. O essencial da administração estratégica. – São Paulo: 2013.

18 Angeloni MT. A informação e o conhecimento na gestão estratégica das organizações. In: Angeloni MT; Mussi, CC. Estratégias: formulação, implementação e avaliação: desafio das organizações contemporâneas. – São Paulo: Saraiva, 2008.

19 Medici, AC. Do global ao local: desafios da saúde no limiar do século XXI. Belo Horizonte: Coopmed, 2011.

20 Teixeira CF(org). Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências /- Salvador: EDUFBA, 2010.161 p

21 Oliveira, DPR. Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Prática. São Paulo: Atlas, 2004.

22 Rivera, FJU. A programação local de saúde, os Distritos Sanitários e a necessidade de um enfoque estratégico. n. 5. Brasília, OPS, 1988. 31p. (Série Desenvolvimento de Serviços de Saúde).

23 Pereira, MF et. al (org). Contribuições para a Gestão do SUS. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. 206p. – (Gestão da Saúde Pública; v.1).

24 TESTA, M. Pensar em Salud. Porto Alegre: Artes Médicas/ ABRASCO, 1992. 226p.

25 ALDAY, Hernan E. Contreras. 2000. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica, Revista FAE, Curitiba, Vol.3, No.2, p.9-16, maio/ago.

26 WEINGARTNER, C.B; PEREIRA, M. F.; Bernardini, I.S. O Planejamento Estratégico na Gestão de Organizações Públicas. Coleção Gestão da Saúde Pública – Volume 1.

Recebido: 20.08.2016

Revisado: 14.09.2016

Aprovado: 11.11.2016