

**Contribuição dos periódicos de saúde coletiva  
para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde**

Luis Eugenio Portela Fernandes de Souza

*Instituto de Saúde Coletiva – Universidade Federal da Bahia*

Rua Basílio da Gama, s/n Campus Universitário do Canela

40.110-040 Salvador-Bahia

tel: 71 3283-7380

email: [luisaugenio@ufba.br](mailto:luisaugenio@ufba.br)

## **Introdução**

A Rede Scielo abriga uma dezena de periódicos da saúde coletiva e, ao festejar seus 20 anos, decide organizar um grupo de trabalho para discutir a relevância desses periódicos em informar a pesquisa, a educação, os serviços de saúde e a cidadania.

Com este texto, almejamos participar desse debate, voltando-nos, especialmente, para a contribuição dos periódicos de saúde coletiva para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

Para avaliar a relevância das revistas científicas neste aspecto específico, há que se definir, primeiramente, a que se referem o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

Em segundo lugar, dado que os periódicos são veículos de divulgação de conhecimento científico e de pontos de vistas de expertos, há que se indagar como resultados de pesquisa ou opiniões de especialistas podem contribuir para o planejamento e a gestão da saúde.

É com base nas reflexões sobre essas duas indagações, que pretendemos analisar, propriamente, a contribuição dos periódicos de saúde coletiva.

Assim, começamos, na próxima seção, pela discussão sobre planejamento e gestão, tentando identificar a que se referem. Em seguida, discutimos o processo de utilização do conhecimento científico na gestão da saúde. Em terceiro lugar, tratamos especificamente da questão central deste texto. Por fim, apresentamos nossas conclusões.

## **Planejamento e gestão de serviços de saúde**

Como ponto de partida, podemos afirmar que o planejamento e a gestão são práticas laborais de quem assume responsabilidades de condução de uma organização, entendida como um programa, um serviço, um estabelecimento, uma instituição ou um sistema.

As funções do responsável pela condução de uma organização, usualmente chamado de administrador ou gestor, estão bem estabelecidas nos cânones da administração (Fayol, 1990 [1916]): prever (planejar), organizar, comandar e coordenar (dirigir) e controlar.

Nessa definição, planejar consiste em tomar decisões sobre objetivos a alcançar, atividades a desenvolver e recursos a utilizar. Organizar refere-se a dividir a autoridade e a responsabilidade entre as pessoas e a alocar os recursos para a realização das atividades. Comandar e coordenar (ou dirigir) significam mobilizar os recursos, especialmente as pessoas, para realizar as tarefas e atingir os objetivos. Finalmente, controlar consiste em acompanhar e fiscalizar a mobilização de recursos na realização das tarefas.

Na área da saúde coletiva, além dos cânones da administração, é bastante adotada a perspectiva do planejamento estratégico-situacional (Matus, 1993). Nessa perspectiva, não se concebe o planejamento como uma das funções da gestão, mas, ao contrário, é a gestão que é vista como um dos momentos do planejamento, mais especificamente, como o momento tático-operacional.

De todo modo, em ambas as perspectivas, planejamento e gestão estão sempre estreitamente vinculados.

No campo da saúde pública internacional, a célebre Assembleia Mundial da Saúde de 1978 (OMS, 1978), que aprovou a meta de “saúde para todos no ano 2000”, adotou a seguinte compreensão de gestão da saúde:

“... processo integrado para a definição de políticas sanitárias, a formulação de programas prioritários que permitam pôr em prática essas políticas, a habilitação de créditos preferentes nos orçamentos da saúde para esses programas prioritários, a execução desses programas por meio do sistema sanitário geral, a vigilância, a fiscalização e a avaliação desses programas de saúde e dos serviços e instituições que os executam, e o aporte de uma base adequada de informação para o processo em geral e cada um de seus elementos...” (tradução livre).

Nessa formulação, encontra-se uma conceituação ampla de gestão, que incorpora a ideia de *conjunto de técnicas* usadas para a condução de uma organização, incluindo o planejamento, o financiamento, a contabilidade, a direção de pessoal, a análise de sistemas, etc., mas ultrapassa essa dimensão operativa, abarcando o processo de *tomada de decisão política* como objeto da prática gerencial.

Considerando a amplitude de seu escopo e a complexidade que atribui às práticas de planejamento e gestão, essa última definição merece ser retida como parâmetro para discutir a contribuição dos periódicos da saúde coletiva. Dito de outro

modo, parece interessante e enriquecedor discutir tal contribuição, tendo em vista tanto o conjunto de técnicas, quanto a tomada de decisão política.

### **Utilização de conhecimento científico na gestão da saúde**

Definido a que se referem o planejamento e a gestão da saúde, passemos ao segundo ponto de nossa reflexão: como resultados de pesquisa ou opiniões de especialistas – usualmente, veiculados em periódicos científicos – podem contribuir para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

A utilização de conhecimento científico na gestão da saúde é um tema abordado de diferentes perspectivas. Em um estudo de revisão sobre o tema, Souza e Cardoso (2012) sistematizaram conceitos, tipos e modelos explicativos do uso de conhecimento.

Como conceito, a utilização de conhecimento é o processo psicológico de assimilação cognitiva de uma nova informação, no plano individual, e é também a incorporação de novas práticas, derivadas de novos conhecimentos, no plano organizacional.

Quanto aos tipos, a utilização pode ser categorizada como *conceitual*, quando o conhecimento serve para aumentar a clareza de uma pessoa ou uma organização sobre um tema determinado, *instrumental*, quando os resultados de pesquisas são aplicados de modo direto em situações reais, e *estratégica*, quando o conhecimento serve para justificar decisões tomadas por outras razões ou para convencer outros sujeitos da pertinência da decisão.

No que concerne à explicação do fenômeno da utilização do conhecimento, os diversos modelos podem ser classificados em três abordagens: organizacionais, psicológicas e socioepistemológicas.

As abordagens organizacionais concentram-se na análise de fatores relacionados às características: (a) da organização e do processo de decisão organizacional, como tamanho e estrutura de comando, (b) das personalidades de gestores e pesquisadores e das relações entre eles, como a proatividade, o *background* cultural e a distância ou a proximidade, e (c) do conhecimento a ser utilizado, com a disponibilidade, a complexidade e a ambiguidade.

As abordagens psicológicas, por sua vez, enfatizam os aspectos cognitivos, estendendo-os, para além dos indivíduos, às organizações. Destacam que os seres humanos não são meros processadores de informação e que as organizações, além de

sua realidade objetiva, são também construções subjetivas. Assim, estudam os estilos cognitivos e os *scripts* mentais, mostrando como as características psicológicas individuais e o comportamento organizacional interagem com o novo conhecimento.

Já as abordagens socioepistemológicas enfatizam a importância das condições teóricas e contextuais. Salientam que a produção e a utilização do conhecimento não podem escapar dos efeitos do contexto social, incluindo a atuação do Estado e as políticas públicas, as práticas dominantes de gestão e as relações interorganizacionais, assim como não escapam da influência dos contextos acadêmico e burocrático das instituições acadêmicas, incluindo as teorias e os métodos adotados, os mecanismos de financiamento de pesquisas e as relações de poder permeadas pelo capital científico.

Enfim, a utilização do conhecimento, seja no plano individual (assimilação cognitiva), seja no plano organizacional (incorporação de novas práticas), pode se dar de maneira conceitual, instrumental ou estratégica. E pode ser facilitada ou dificultada a depender das características da organização em questão, dos traços psicológicos dos indivíduos e grupos envolvidos, do próprio processo de produção de conhecimentos e dos contextos sociais em que usuários e produtores de conhecimento se inserem.

### **A contribuição dos periódicos da saúde coletiva**

Tendo em mente essa conceituação de utilização de conhecimento e aquela de planejamento e gestão da saúde – vale lembrar: formulação de políticas e programas e conjunto de técnicas mobilizadas para a execução dessas políticas e desses programas –, avancemos para discutir, especificamente, a relevância dos periódicos da saúde coletiva.

Definida como campo de conhecimento e âmbito de práticas (Paim e Almeida-Filho, 1998), a saúde coletiva é bastante diversificada. Do ponto de vista acadêmico, tem se estruturado em três subáreas, a saber, a epidemiologia, o planejamento & a gestão e as ciências sociais em saúde.

Os periódicos científicos da área têm refletido, em larga medida, essa estruturação, publicando resultados de pesquisas desenvolvidas nessas três subáreas, com algumas dedicadas especialmente à epidemiologia. *En passant*, vale mencionar que parte significativa da produção de conhecimento da saúde coletiva é divulgada em periódicos de áreas diversas, como medicina, enfermagem, sociologia, história, ciência política, administração.

Não é difícil perceber que o planejador/gestor da saúde, para participar da formulação de políticas e para elaborar programas de saúde, necessita de informações e conhecimentos relativos ao perfil epidemiológico (incluindo danos, riscos e determinantes da saúde) da população a que se destinam os serviços de saúde pelos quais é responsável.

De modo similar, é fácil concordar com a ideia de que conhecer as características sociais, culturais e comportamentais da população a ser atendida é essencial para a construção de políticas e programas de saúde e para a condução dos estabelecimentos de saúde de forma responsiva às necessidades e às demandas de trabalhadores e usuários.

É também fundamental que o planejador/gestor esteja preparado para conduzir as organizações, entendendo de financiamento e contabilidade, gestão de pessoal, mecanismos de monitoramento, controle e avaliação, etc.

Um breve inventário, originalmente feito para discutir a contribuição da epidemiologia para a gestão da saúde (Souza e Teixeira, 2011), elenca as atividades de planejamento e gestão que requerem ou que podem se beneficiar do conhecimento produzido pela pesquisa na área da saúde coletiva e veiculado em seus periódicos: (a) formulação de políticas, (b) definição de critérios para a alocação de recursos, (c) elaboração de diagnósticos e análises de situação de saúde, (d) elaboração de planos e programas, (e) organização de ações e serviços e (f) avaliação de sistemas, políticas, programas e serviços de saúde.

Ainda que a experiência pessoal, os livros-texto e a formação universitária forneçam muitos dos conhecimentos que o planejador/gestor da saúde precisa para desempenhar, com êxito, suas funções, não há dúvida de que os periódicos são importantíssimos, ao menos, para mantê-lo atualizado.

Com efeito, sem acesso aos periódicos da saúde coletiva, o planejador/gestor da saúde teria muito mais dificuldades para se atualizar. Esses periódicos publicam uma enorme quantidade de artigos com resultados de pesquisa ou com opiniões de expertos que descrevem e analisam a evolução dos perfis epidemiológicos e seus determinantes, as características sociais e culturais dos vários grupos populacionais e o próprio funcionamento das organizações de saúde.

Neste sentido, já contribuem para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde ao tornar disponível e acessível todo esse conhecimento.

Sabemos, contudo, que a mera disponibilidade não é suficiente para que o conhecimento seja utilizado e, em consequência, devemos avaliar como outros fatores que influenciam o uso do conhecimento científico interagem com a divulgação científica realizada pelos periódicos.

Analisando os fatores influentes relacionados às características do próprio conhecimento, é preciso observar a validade do novo conhecimento, a sua complexidade e adaptabilidade, a compatibilidade com o conhecimento já estabelecido, a visibilidade dos eventuais benefícios de seu uso, a existência de riscos relacionados ao uso e a possibilidade de testagem prévia.

Quanto à validade do conhecimento, sabemos que os periódicos de saúde coletiva (aqueles indexados, com certeza) adotam mecanismos de *peer-review* que visam, exatamente, a assegurar a validade científica. Neste aspecto, os periódicos favorecem o uso do conhecimento e, portanto, aumentam suas chances de contribuir para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

No que se refere à complexidade e à adaptabilidade – quanto mais complexo e menos adaptável, menor a chance de utilização de um novo conhecimento –, os periódicos de saúde coletiva têm veiculado artigos de distintos graus de complexidade e adaptabilidade.

Dado que a saúde coletiva é uma ciência aplicada, não é, certamente, pequeno o número de publicações que trazem conhecimentos de elevado grau de adaptabilidade e de nível de complexidade compatível com as capacidades de assimilação pelo planejador/gestor e de incorporação pelas organizações de saúde.

No que concerne à compatibilidade do novo conhecimento com o já estabelecido – maior compatibilidade, maior chance de utilização –, é fácil notar que a poucos artigos publicados pelos periódicos da saúde coletiva trazem conhecimentos radicalmente novos.

Embora talvez frustrante para os editores de periódicos – que, provavelmente, gostariam de estar sempre publicando novidades que revolucionam a ciência –, o conhecimento que avança passo-a-passo, acumulando-se progressivamente, é mais utilizado e, assim, potencializa a contribuição dos periódicos para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

No que tange à visibilidade dos eventuais benefícios do uso do novo conhecimento, tem sido comum aos textos divulgados pelas revistas científicas da área da saúde coletiva a apresentação de recomendações, que representam um esforço dos

autores de evidenciar os benefícios potenciais de se levar em conta os resultados de sua pesquisa.

Em relação à existência de riscos relacionados ao uso do novo conhecimento e à possibilidade de testagem prévia, ao contrário dos demais fatores influentes, não é claro que os artigos divulgados pelos periódicos explicitem os riscos ou indiquem a possibilidade de testar o novo conhecimento antes de utilizá-lo efetivamente. Neste aspecto, não podemos afirmar que a utilização e, conseqüentemente, a contribuição para o planejamento e a gestão são favorecidas pelas publicações.

Em suma, os periódicos da saúde não apenas têm disponibilizado e tornado acessível ao planejador/gestor o conhecimento científico produzido, como têm assegurado a validade do conhecimento, divulgado novidades simples e adaptáveis, propiciado o acúmulo de conhecimentos e tornado visíveis os benefícios do novo conhecimento. Dessa forma, têm promovido a utilização e, assim, têm atuado para contribuir com o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

Vale reiterar, no entanto, que a utilização de conhecimento não é influenciada apenas por fatores sobre os quais os periódicos possam atuar. Ao contrário, como vimos, são muitos os fatores fora do alcance direto de pesquisadores e editores, como aqueles relacionados às características das organizações de saúde e aos contextos sociais. Assim, não há nada que o campo científico sozinho possa fazer para garantir que o conhecimento será utilizado.

Talvez por isso sejam frequentes as queixas e as lamentações de cientistas, referindo-se à não-utilização dos resultados de suas pesquisas. Tais queixas, como as vemos, decorrem de uma incompreensão dos processos de tomada de decisão em organizações.

Com efeito, no senso comum e mesmo em certas teorias organizacionais, a tomada de decisão é concebida como um processo racional que tem como finalidade fazer funcionar a organização, assegurando o alcance dos seus objetivos (Miller *et al.*, 1996). Essa concepção, todavia, é bastante questionada.

Ainda em meados do século XX, Simon (1947) demonstrou que as decisões não são jamais tomadas em condições de perfeita racionalidade. Os tomadores de decisão são constrangidos pela complexidade das organizações e dos contextos em que se situam e pela sua própria capacidade cognitiva necessariamente limitada.



Avançando nesta linha, a tomada de decisão pode ser vista como um processo, ao mesmo tempo, racional e intuitivo, em que a intuição é um tipo de raciocínio holístico em que há lugar para as emoções, os *insights* e a inspiração (Mintzberg, 1989).

Além disso, o processo de tomada de decisão envolve jogos de poder em que grupos de interesse rivalizam pelo controle de recursos raros. A questão a ser objeto de uma decisão define os interesses implicados e, assim, as posições de cada ator neste jogo do poder. De fato, o poder é um fator-chave para explicar como as decisões são tomadas.

Neste sentido, estimular a utilização do conhecimento não significa esperar ou desejar que os resultados de pesquisas sejam os critérios definidores da decisão a ser tomada. Como diz Goldbaum (1996), falando da epidemiologia: “...há que se reconhecer que a transferência de conhecimentos não obedece a uma lógica linear somente, ou seja, a incorporação da produção científica e tecnológica, como toda produção social, não se efetiva a partir de relações diretas e unívocas; atende a mediações de diferentes ordens, entre as quais, política, social e econômica”.

Enfim, embora sejam raros os casos em que podemos identificar a contribuição direta de uma determinada publicação científica para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde, é inegável a enorme contribuição feita pelo conjunto da produção científica e das reflexões de pesquisadores divulgadas pelos periódicos da saúde coletiva.

Isso não significa que a contribuição não possa ser ainda mais fortalecida. Ao contrário, vale a pena desenvolver esforços para promover uma maior utilização do conhecimento científico, aprofundando a contribuição dos periódicos para o planejamento e a gestão dos serviços de saúde.

Para tanto, há uma série de medidas que pode ser adotada e, em alguns casos, já tem sido adotada: (a) formulação compartilhada, entre pesquisadores e gestores, de agendas de prioridades em pesquisa, (b) participação dos gestores na condução de pesquisas, (c) implantação de sistemas de avaliação acadêmica que valorizem a relevância das pesquisas tanto quanto o mérito científico, (d) estímulo aos estudos de revisão e síntese de conhecimentos, (e) mobilização de “tradutores”, ou seja, de pessoas capazes de traduzir a linguagem científica para a linguagem do senso comum, e formadores de opinião e (g) utilização intensa dos diversos canais de comunicação de massa.

## Conclusões

Entendendo o planejamento e a gestão dos serviços de saúde como o processo de tomada de decisões relativas às políticas de saúde e a aplicação de técnicas necessárias à execução dessas políticas e concebendo a utilização do conhecimento como a assimilação cognitiva de novas informações e a adoção de novas práticas organizacionais, podemos afirmar que os periódicos da saúde coletiva têm, efetivamente, apoiado o planejamento e a gestão da saúde.

Com efeito, o planejador/gestor da saúde tem tido nesses periódicos uma rica fonte de conhecimentos que lhe permite manter-se atualizado em relação ao rol de informações – epidemiológicas e sanitárias, sociais e culturais, políticas, econômicas e administrativas – que necessita em seu labor diário.

Mais que isso, contudo, os periódicos têm fornecido acesso a conhecimentos que são utilizados de modo conceitual, instrumental ou estratégico, permitindo ao planejador/gestor e à organização desenvolverem maior clareza sobre temas de seu interesse, elaborarem novos instrumentos de planejamento e gestão ou estabelecerem consensos e acordos entre os membros da organização.

Na comemoração dos seus 20 anos, a Rede Scielo pode se orgulhar da relevância dos periódicos da saúde coletiva, para a qual, sem dúvida, muito tem contribuído. Que continuem e se ampliem os esforços de divulgação científica: no caso da saúde coletiva, ao menos, o resultado provável é a melhoria do desempenho organizacional, com benefícios para toda a sociedade.

## Referências

- Fayol, H. *Administração Industrial e Geral*. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- Goldbaum, M. Epidemiologia e serviços de saúde. *Cad. Saúde Públ.*, Rio de Janeiro, 12(Supl. 2):95-98, 1996.
- Matus, C. *Política, Planejamento & Governo*, IPEA, 1993, Brasília (tomos I e II).
- Organização Mundial da Saúde. *Declaração de Alma-Ata. Conferência Internacional sobre os Cuidados de Saúde Primários*. Cazaquistão, 1978. Disponível em [www.who.int/publications/almaata\\_declaration\\_en.pdf](http://www.who.int/publications/almaata_declaration_en.pdf)
- Miller, S.J.; Hickson, D.J.; Wilson, D.C. Decision-Making in Organizations. In: Clegg, S.R; Hardy, C.; Nord, W.R. (eds.) *Handbook of Organization Studies*. London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publications, 1996, p. 293-312.
- Paim, J. S.; Almeida-Filho, N. Saúde coletiva: uma “nova” saúde pública ou campo aberto a novos paradigmas? *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 299-316, 1998.
- Simon, H.A. *Administrative Behavior*. New York, NY: Macmillan, 1947.
- Mintzberg, H. *Mintzberg on Management. Inside our strange world of organizations*. New York: The Free Press, a division of Macmillan, Inc. 1989.
- Souza, L.E.P.F; Cardoso, M.O. Utilização do conhecimento científico na gestão da saúde. In: Andrade, L.O.M. *et al.* (orgs.) *Conhecimento e inovação em saúde: experiências do Brasil e do Canadá*. Campinas-SP: Saberes editora, 2012, p.101-149.
- Souza, L.E.P.F.; Teixeira, C. Epidemiologia e gestão de serviços de saúde. In: Almeida-Filho, N.; Barreto, M. *Epidemiologia e Saúde: fundamentos, métodos e aplicações*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 2011, p. 622-630.