

13th November 2011

# UMA SISTEMATIZAÇÃO E DISCUSSÃO DE TECNOLOGIA LEVE DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO APLICADO AO SETOR GOVERNAMENTAL

## Introdução

Neste texto o autor relata uma experiência vivida em um órgão governamental no setor saúde da região de campinas, onde eles utilizaram algumas tecnologias de planejamento estratégico, na perspectiva de aumentar a capacidade do governo e da governabilidade de atores com um determinado projeto político.

Cecílio critica o modelo do Planejamento Estratégico situacional (PES) de Carlos Matos, pois segundo ele o PES utiliza de uma metodologia muito sofisticada e complicada de trabalhar devido à existência de muitas etapas a serem seguidas e também critica o Planejamento orientado por objetivos o ZOPP, que segundo ele é pouco potente para a situação de baixa governabilidade, pois sua lógica é construída a partir de pressuposto de que o ator que planeja tem controle de todos os recursos necessários para o sucesso do plano.

### Entendendo Governabilidade e governança:

**Governabilidade** é o conjunto de condições necessárias ao exercício do poder. Compreende a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas de oposição e situação. Diz respeito à capacidade política de decidir. A Governabilidade expressa a possibilidade em abstrato de realizar políticas públicas.

**Governança** é a competência do governo de praticar as decisões tomadas ou, em outras palavras, a capacidade de governo do Estado. Envolve a disposição institucional pela qual a autoridade é exercida, de modo a propiciar as condições financeiras e administrativas indispensáveis à execução dos arranjos que o governo adota.

Governabilidade, assim, diz respeito às condições estruturais e legais de um determinado governo para promover as transformações necessárias. Já a Governança está relacionada à capacidade de colocar em prática as condições da Governabilidade. Governança é transformar o ato governamental em ação pública, articulando as ações do governo.

### Entendendo o Planejamento Estratégico Situacional – PES

O PES é um método que pressupõe constante adaptação a cada situação concreta onde é aplicado. Entretanto os principais momentos tendem a utilizar instrumentos metodológicos parecidos. Em síntese são trabalhados nesta ordem:

**Momento Explicativo** (substitui o antigo “diagnóstico”): 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.

**Momento Operacional:** 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.

**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.

**Momento Tático-Operacional** (sistema de gestão): debate sobre as formas organizativas, a cultura organizacional e o *modus operandi* da organização de modo a garantir a execução do plano. 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.

O Método do Planejamento Estratégico e Situacional 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. A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento.

### **Entendendo o Planejamento Orientado por Objetivos – ZOOP**

Assim, o método prevê, no mínimo, os seguintes passos de diagnóstico:

#### **A. Análise de Envolvidos** - Mapeamento dos principais atores (quem está envolvido?);

O objetivo da análise de envolvimento é o de identificar e analisar pessoas, grupos e(ou) instituições que direta ou indiretamente estão envolvidos na situação em estudo.

#### **B. Análise de Problemas** - Mapeamento da situação atual (quais os principais problemas?);

Chamado também de momento explicativo por Matus, a análise do problema central tem como objetivo identificar e delinear o problema central e os problemas correlatos em termos de causa e efeito. Em outras palavras, significa verificar quais os problemas causadores do problema central e quais os problemas que aparecem em conseqüência. Não se pretende aqui identificar nem analisar as relações causais de todos os problemas, mas dos mais relevantes, em termos da realidade que se está analisando.

Nesse caso utiliza-se a Arvore de problemas, a árvore de problemas é um instrumento que permite a ordenação e hierarquização das causas e efeitos de um problema escolhido para dar início ao processo de planejamento e que, em última análise, representa o foco das preocupações de um grupo ou instituição que o querem ver resolvido.

#### **C. Análise de objetivos** - Mapeamento dos possíveis objetivos (qual nossa visão de futuro?);

Consiste no estabelecimento da situação futura desejada, com a solução ou abrandamento dos problemas atuais. A definição de objetivos baseia-se no levantamento de problemas efetuado na fase anterior - é um prognóstico positivo. Neste nível de planejamento são considerados os objetivos possíveis de serem alcançados independente que os sejam pela gerência do projeto.

A construção do diagrama de objetivos - árvore de objetivos - obedece a uma relação meio-fim. Substituindo a relação causa – efeito da árvore de problemas. A revisão da árvore de objetivos deve verificar se, em sua estruturação, os objetivos definidos em níveis inferiores são meios necessários e suficientes para a obtenção dos objetivos em níveis superiores.

#### **D. Análise de Alternativas** - Mapeamento das alternativas (quais as estratégias possíveis?);

É o momento da escolha da estratégia a ser adotada dentro da gama de objetivos potenciais definidos anteriormente. Pode-se, então, optar por uma ou mais alternativa, ou por nenhuma delas em caso de se perceber que não há como intervir satisfatoriamente na situação problemática. Para isto é importante que se proceda, neste momento, à identificação de objetivos que estão fora da governabilidade de um projeto a ser desenvolvido pelos atores envolvidos.

Estes quatro passos de levantamento e sistematização podem ser cumpridos mediante a utilização de diferentes técnicas, de acordo com a situação específica do grupo. Uma característica essencial do método ZOOP é a adoção do enfoque participativo no decorrer de todo o ciclo de vida do projeto, o que permite aos atores diretamente envolvidos, e demais interessados, uma participação efetiva na troca de informações, experiências e idéias, na construção do consenso, na tomada de decisão e na própria gestão das ações planejadas.

Apesar da crítica feita ao PES e ZOPP, ele aproveita alguma tecnologia destes modelos que foram fundamentais para formular uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental, ao qual não possui nome próprio, sendo algumas vezes chamados de PES modificado ou de ZOPP enriquecido com PES, sendo este mais fácil de ser executados, sem perder a clareza e o rigor metodológico, tendo como princípio básico o tempo como recurso escasso aos dirigentes e a necessidade de tornar acessível o manuseio de tais tecnologias a um número crescente de pessoas.

## **Metodologia:**

Visando superar os impasses colocados à aplicação sistemática de técnicas de Planejamento, uma descrição do modo como desenvolve o trabalho por fase a fim de facilitar a compreensão dos leitores, usuários e estudiosos do método de planejamento estratégico para equipe de governo de nível estadual, municipal ou regional:

### **1º passo:**

#### ***Definir claramente o ator que planeja.***

O ator é a autoridade que institui o grupo, quem assina o plano e quem controla certos recursos em determinado grupo. Este é a pessoa mais indicada a fazer o plano, pois ele sabe a facilidade e os limites para por o plano em ação. Uma prefeitura não é um ator e sim o prefeito, pois a prefeitura é uma instituição muito complexa e possui vários atores envolvidos na sua estruturação.

### **2º passo:**

#### ***Ter clara qual a missão da organização à qual está vinculado o ator que formula o plano.***

A missão deve conter, em seu enunciado, três idéias bem claras e básicas: quais produtos?; Para que clientela?; E com quais características um determinado serviço ou uma organização se compromete a oferecer?; Geralmente os planos são constituídos de problemas, perdendo de vista a função social da organização. Assim pretende trabalhar com ideais claras, a fim de atingir a meta e solucionar o problema.

A exemplo de uma missão temos a CEDAP - Centro Estadual Especializado Diagnóstico Assistência e Pesquisa, (antigo CREAIDS) – (produto) direcionados a pessoas portadoras de DST – AIDS, (clientela) com o objetivo de atender a população portadoras desses agravos de forma integral, equânime e universal (características).

### **3º passo:**

#### ***Formular bem o(s) problema(s) que será (ão) enfrentado(s) pelo plano.***

Segundo Matus, o problema pode se classificado em estruturados e quase-estruturados, intermediários e finais. Os quase estruturados são os mais complexos, á medida que é difícil enumerar todas as suas causas. Os problemas intermediários são aqueles que vivem no cotidiano da organização e que interferem na qualidade final do produto. E o problema final é o que vive no cotidiano dos clientes. Sendo assim fundamental definir o problema a ser trabalhado, e fazer questionamento as pessoas que estão fazendo o plano, a fim de conhecer os problemas dos usuários.

Nessa fase observasse a complexidade e responsabilidade de se elabora um planos, pois nos plano são levadas em consideração os problemas que são definidos de acordo o impacto deste problema dentro da organização, a complexidade e impacto desses problemas podem variar e não atender os problemas de todos, o que acaba gerando uma insatisfação dentro da organização por não ter como priorizar o problema de todos.

### **3º passo:**

#### ***Descrever bem o problema que se quer enfrentar.***

Descrever é caracterizar o problema de forma, mas precisa possível e fazendo suas quantificações. Esse problema pode se descrito com poucos descritores, pois a função dos descritores é dar uma dimensão mais precisa da gravidade da doença que estamos enfrentando ou que pretendemos enfrentar. O descrito não explica o problema apenas caracteriza, descreve, mede mostra o seu “tamanho” ou a sua dimensão. Os descritores do plano modificam-se quando o plano é bem sucedido. Esta fase tem fundamental importância, pois da para afasta a

ambigüidade diante do problema que se quer enfrentar. E se bem descrita, tem como produto os indicadores que poderão ser utilizados para avaliação dos impactos do plano.

#### 4º passo:

##### **Entender a gênese do problema identificando suas causas:**

Caracterizado por Matus como o momento explicativo do problema. Existem vários problemas e várias explicações sobre a realidade. Cada ator pode ter uma explicação diferenciada, conceito de situação e de explicação situacional. No PES utiliza-se um fluxograma situacional, considerado muito rígido e complexo dificultando sua operacionalização, já no ZOOOP emprega a árvore de problemas, considerada mais light, porém observa-se um mau uso da árvore. Nesse modelo de planejamento utiliza-se um brainstorming (tempestade cerebral ou tempestade de idéias), em que são empregadas idéias de vários atores envolvidos no projeto identificando vários problemas utilizando pedaços de cartolina, baseando no problema central e quais os outros problemas estão por traz desse problema.

#### 5º passo:

##### **Desenho de operações para enfrentar os nós críticos:**

São utilizados alguns fatores para e enfrentamentos dos nós críticos como *os recursos* (materiais, humanos, físicos, financeiros), *os produtos*, que expressa o desenvolvimento das ações, sendo o fator mais visível da operação e por fim *os resultados* que determina o efeito das ações e o trabalho do produto relacionado ao problema enfrentado.

A exemplo, um problema na educação tendo como nó crítico a evasão escolar, a operação seria reformar o prédio da escola (recurso estrutural), tendo o telhado trocado e as paredes pintadas (produto) e resultando na melhor conforto aos professores e melhor conforto na aprendizagem dos alunos ( resultados). Nesse caso o recurso financeiro é o que menos interessa.

#### 6º passo:

##### **Analisar a viabilidade do plano**

Podemos entender esse passo como o processo em que é desenvolvida a forma que vai andar o plano, identificando a operação e ser feita, o recurso utilizado para operacionalizar, o ator responsável pelo plano, a motivação dessa operação e a estratégia mais propícia para ser seguida.

Temos como exemplo, a contratação de farmacêuticos (operação), a construção de cargos (recursos de poder), o prefeito municipal (ator do plano), o controle e coordenação na distribuição dos medicamentos na rede municipal (motivação favorável) e um processo seletivo como o REDA (estratégia mais propícia).

#### 7º passo:

##### **Elaboração do plano operativo**

Esse tem como objetivo garantir as metas a serem seguidas para chegar ao objetivo estabelecendo a operação o seu responsável e o fator mais preponderante que é o tempo ou o prazo previsto.

Operação	Responsável	Prazo
<i>Construção de um hospital</i>	<i>Prefeito municipal</i>	<i>Até 20/06/2011</i>
<i>Cadastrar todas as crianças do bairro Rua do Catu</i>	<i>Agente comunitária de saúde - Marta</i>	<i>Até 31/ 12/2010</i>

#### 8º passo:

##### **Gestão do plano:**

Tendo como principio básico o compromisso de executar de maneira detalhada e eficaz o plano, o ator deve se empenhar na gestão do plano favorecendo a sua eficácia, efetividade e impacto, assumindo o controle e tomando medidas decisivas para o enfrentamento dos problemas mencionados e trabalhados no plano deve articular-se com Gestão colegiado do plano com a participação da direção superior e das gerencias intermediárias;

Organização das pautas de reuniões do colegiado; Envolver as gerencias formais com as operações que lhe são pertinentes.

**Planejamento e Programação Local em Saúde – PPLS X Planejamento Estratégico aplicada ao Setor Governamental:**

**Planejamento e Programação Local em Saúde - PPLS e Planejamento estratégico aplicada ao setor Governamental**

**Análise da situação de saúde:** identificação, priorização e análise dos problemas de saúde;

**Definir claramente o ator que planeja e explicitar a missão da organização a qual está vinculado o ator;**

**Desenho da situação-objetivo:** identificação da “Imagem-Objetivo”

**Formulação e descrição do problema a ser enfrentado;**

**Etapas do planejamento**

**Desenho das estratégias:** definição das linhas de ação, análise de viabilidade das ações propostas,

**Entender a gênese do problema identificando suas causas e desenhar operações para enfrentar os nós críticos;**

**Programação, acompanhamento e avaliação:** programação detalhada das ações a serem realizadas,

**Analisar a viabilidade do plano e elaborar o plano operativo;**

**Gestão do plano**

**Referências Bibliográficas:**

CECÍLIO, L. C. O., 1997. *Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental*. In: *Agir em Saúde* (E. Merhy & R. Onocko, org.), pp. 161-168, São Paulo: Editora Hucitec.

MATUS, C., 1993. *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

ONOCKO, R., 1998. *O Planejamento no Divã ou Análise Crítica de uma Ferramenta na Gênese de uma Mudança Institucional*. Dissertação de Mestrado, Campinas: Departamento de Medicina Preventiva e Social, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas.

TEIXEIRA F.C.; *Planejamento Municipal em Saúde*, pg: 9-59, ISC/UFBA, 2001; *Planejamento e Programação Situacional em Distrito Sanitário: Metodologia e Organização*, capítulo 6, pg: 238-265.

RIVERA, F. J. U., 1989. **Planejamento e Programação em Saúde: Um Enfoque Estratégico**. São Paulo: Editora Cortez.

RIVERA, F. J. U., 1992. **O planejamento situacional: Uma análise reconstrutiva**. In: **Planejamento Criativo: Novos Desafios em Políticas de Saúde** (E. Gallo, F. J. Rivera & M. E. Machado, org.), pp. 41- 92, Rio de Janeiro: Editora Relume-Dumará.

BROSE, Markus. **Introdução à moderação e ao método ZOPP**. Recife : GTZ, 1993

ZOPP : **Planejamento de projetos orientado para objetivos** Zielorientierte Projektplanung. GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

Postado há 13th November 2011 por [Dinailson Montes](#)

Adicionar um comentário

**Comentar como:**