



NEUSI GARCIA SEGURA TOMASI  
CARMEN ELIZABETH KALINOWSKI  
MARIA ALICE SCHENFELD LOPES

**O Planejamento Estratégico Situacional ao alcance de todos**

CURITIBA  
2001

NEUSI GARCIA SEGURA TOMASI  
CARMEN ELIZABETH KALINOWSKI  
MARIA ALICE SCHENFELD LOPES

## **O Planejamento Estratégico Situacional ao Alcance de Todos**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização para Formação de professores em EAD, da Universidade Federal do Paraná, como exigência parcial para obtenção do Título de Especialista em Educação a Distância.

Professora Orientadora:  
Dr<sup>a</sup>. Onilza Borges Martins

CURITIBA  
2001

NEUSI GARCIA SEGURA TOMASI  
CARMEN ELIZABETH KALINOWSKI  
MARIA ALICE SCHENFELD LOPES

## **O Planejamento Estratégico Situacional ao Alcance de Todos**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção  
do título de Especialista em Educação à Distância da  
Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Onilza Borges Martins.

Curitiba, 29 de agosto de 2001.

## **AGRADECIMENTOS**

À professora Dr<sup>a</sup>. Onilza Borges Martins, nossa orientadora, que mesmo com tantos afazeres e responsabilidades nesta Instituição, muito nos honrou com sua orientação.

Às alunas monitoras do Curso de Graduação em Enfermagem Liliane Monteguti Zen e Vanessa Lechechem que participaram ativamente não só digitando, mas colaborando com sugestões para que este material pudesse ser concretizado.

À aluna Regina Ekk, artista e formanda do Curso de Graduação em Enfermagem, a qual realizou os desenhos que tanto nos encantaram, tornando este material mais leve e agradável como deve ser o planejamento.

À toda equipe do Núcleo de Educação à Distância pelo carinho, gentileza e profissionalismo no pronto atendimento de seus alunos.

A todos nosso muito obrigado!

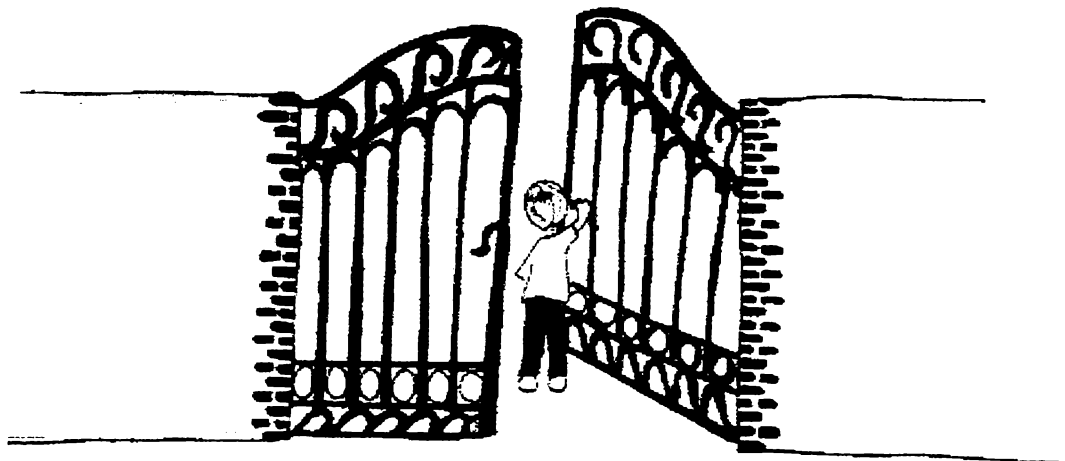
## SUMÁRIO

RESUMO .....	iv
1 Introdução	
2 Objetivos .....	3
2.1 Objetivo Geral.....	3
2.2 Objetivos Específicos.....	3
3 Estrutura Administrativa da Disciplina .....	3
3.1 Departamento.....	3
3.2 Clientela.....	3
3.3 Vagas.....	3
3.4 Pré- requisitos .....	3
3.5 Carga Horária.....	3
3.6 Implantação .....	4
3.6.1 Cronograma de Implantação da Disciplina no Curso de Enfermagem da UFPR.....	5
4 Estruturação Didático- Pedagógica da Proposta.....	6
4.1 Proposta Metodológica.....	6
4.2 Plano de Tutoria.....	7
4.2.1 Cronograma de Desenvolvimento da Tutoria.....	8
4.3 Recursos de Mídia a Serem Utilizados .....	8
4.4 Avaliação .....	10
4.5 Indicadores de Desempenho e Resultados Esperados.....	10
5 Conversando Sobre Planejamento .....	11
6 Conhecendo a Base Teórica do Planejamento Situacional de Matus .....	16
7 Operacionalização da Proposta de PES.....	21
7.1 Conceitos Fundamentais.....	22
8 Passos do Processo de Planejamento .....	24
9 Atividade do Aluno .....	51
<b>ANEXO 1</b> .....	<b>62</b>
Referências .....	79

## RESUMO

Trata-se de uma proposta de disciplina optativa na modalidade à distância para o Curso de Graduação em Enfermagem da Universidade Federal do Paraná, na área de Planejamento. A disciplina, em seus aspectos teóricos e operacionais, está fundamentada na obra de Carlos Matus, um dos principais teóricos do enfoque estratégico em saúde da América Latina. Os objetivos principais desta são: apresentar uma metodologia de planejamento que busca simplificar e facilitar a operacionalização de um processo de Planejamento Estratégico no Setor Saúde; possibilitar uma metodologia com intencionalidade didático-metodológica problematizadora e participativa. A disciplina será ofertada em 30 (trinta) horas, distribuídas no sistema bimodal com 8 (oito) horas de encontros presenciais e 22 (vinte e duas) horas às atividades de exercícios à distância. Entende-se que esta oferta abre aos alunos novos caminhos ao pensamento sobre planejamento, em uma perspectiva crítica que se integra, de forma coerente, com propostas transformadoras, contribuindo no processo de aprendizagem através de situações vivenciadas no seu cotidiano, onde ele deva assumir o seu próprio papel neste, tornando-se co-responsável no processo contínuo de educação.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico Situacional; Educação à Distância; Saúde; Metodologia.



## 1 INTRODUÇÃO

Surge nos anos 70/80, na América Latina, uma nova forma de perceber e analisar a realidade social, seja ela no campo econômico, político, social ou mesmo ideológico.

A pobreza, por exemplo, não é mais vista como marginal, periférica, mas uma realidade social emergente que precisa ser encarada como fenômeno estrutural e não mais conjunturalmente. Desta forma, os temas pobreza, marginalidade, criminalidade invadiram os bancos acadêmicos e, assim, cientistas sociais, economistas, entre outros, passaram a se interessar por estes, com o objetivo de desvendar os vários aspectos e dimensões desses fenômenos sociais.

Quanto à saúde, “vai de mal a pior”. As políticas sociais não dão conta do emaranhado de problemas e conseqüências sociais oriundos do processo de industrialização e urbanização desordenado, tão característico dos países da América Latina.

Não há um processo evolutivo a seguir, não há mais visão otimista do possível evolucionismo da sociedade latino-americana, mas um parecer realista, próximo do pessimismo existencial. Não existe, nessa forma de pensar, o atrasado e o moderno, o rural e o urbano, o bom e o mau, o certo e o errado, o formal e o marginal, estanques, dicotômicos, mas sim uma sociedade que se comporta, convive e se realiza em cima de suas próprias contradições.

O planejamento postula para si uma nova ordem de pensar. A ciência normal, a racionalidade objetiva, o planejamento e a programação normativos são severamente bombardeados pelos teóricos dessa nova ordem. Matus, Testa e, recentemente Uribe<sup>1</sup>, na área da saúde, apostam numa nova concepção de planejar, na perspectiva de um planejamento

estratégico, preocupado e voltado para seus atores sociais, incorporando definitivamente a comunidade mais ampla como ator social da maior relevância para o processo.

Os autores acima incorporam a política como elemento crucial do planejamento estratégico e denunciam o processo de burocratização da política. Desta forma, a sociedade precisa ser pensada sob um novo paradigma, ou seja, política + economia + psicologia + cultura = sociedade<sup>1</sup>.

Então, o que seria mesmo pensar, planejar e programar estrategicamente? Na ciência política, estratégia é a técnica utilizada para alcançar um objetivo (individual, coletivo, público, privado, pacífico ou bélico-militar). Assim são levados em conta uma minuciosa e articulada análise de conjuntura, onde os atores sociais, cenários, jogos de poder, estratégias, táticas são discutidos e considerados enquanto elementos dinâmicos e historicamente construídos e reelaborados.

Esta proposta será oferecida na modalidade à distância, cuja metodologia pressupõe enquanto prática educativa e mediatizadora a consideração do complexo contexto social em que se dá o ato pedagógico, bem como o arranjo de métodos, procedimentos e avaliação, na busca de tornar possível o ato educativo.

A idéia de ofertar esta disciplina na forma de tópico especial, de forma semipresencial, surge da necessidade de possibilitar ao aluno o contato mais íntimo com as diferentes propostas de planejamento além do enfoque trabalhado na grade curricular formal, e particularmente pelo fato desta possuir um foco político-ideológico que permite um método mais problematizador e por conseguinte mais participativo, o que vai de encontro com o perfil que se constrói neste curso. No Planejamento Estratégico Situacional ( PES ) o plano é utilizado como um instrumento para situações de baixa governabilidade, ou seja, aquelas nas quais o ator não controla, previamente, os recursos necessários para alcançar seus objetivos e certamente este autor e esta metodologia resgata a capacidade de cada aluno tornar-se sujeito do processo de Planejamento em Saúde.

Planejar em saúde, abordando as racionalidades técnicas e políticas de modo a articular momentos de ação normativos, estratégicos e comunicativos, é uma questão atual e crucial.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 OBJETIVO GERAL**

- Oferecer uma disciplina optativa na área de Planejamento Estratégico Situacional (PES) em Saúde, na modalidade de ensino à distância.

### **2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Apresentar uma metodologia de planejamento que possibilite todas as mediações da operacionalização de um processo de planejamento estratégico no Setor Saúde.
- Difundir uma metodologia com intencionalidade didático-metodológica problematizadora e participativa.
- Proporcionar um exercício prático de Planejamento Estratégico Situacional (PES) nos campos de estágio/aula prática, frente à realidade e aos desafios apresentados no cotidiano de um Serviço de Saúde.

## **3 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA DISCIPLINA**

### **3.1 DEPARTAMENTO:**

A disciplina será ofertada pelo Departamento de Enfermagem, Setor de Ciências da Saúde da Universidade Federal do Paraná, através dos docentes de administração e demais interessados que fizeram o curso de tutoria oferecido pelo NEAD-UFPR.

### **3.2 CLIENTELA:**

Alunos/ acadêmicos do Curso de Graduação de Enfermagem .

### **3.3 VAGAS:**

Serão oferecidas 30 vagas por turma.

### **3.4 PRÉ-REQUISITOS:**

Estar matriculado regularmente na UFPR, a partir do 8º. Período.

### **3.5 CARGA HORÁRIA:**

A disciplina será desenvolvida em 30 horas, distribuídas no sistema bimodal, com 08 horas de encontros presenciais e 22 horas destinadas às atividades de exercício à distância.

### 3.6 IMPLANTAÇÃO:

A disciplina deverá ser oferecida no calendário da UFPR, para o 1º semestre de 2002. Para que isto aconteça deverá ser respeitado os fluxos administrativos para a aprovação da mesma.

### 3.6.1 Cronograma de Implantação da disciplina no Curso de Enfermagem da UFPR

ETAPAS	Out.	Nov.	Dez.	Jan/ Fev	Mar	Abril	Mai	Jun.	Jul.
	01	01	01	02	02	02	02	02	02
1. Discussão e aprovação em Plenária do Departamento de Enfermagem	X								
2. Encaminhamento ao Colegiado de Curso	X								
3. Discussão e aprovação em Colegiado do Curso de Graduação em Enfermagem		X							
4. Encaminhamento ao NEAD, para apreciação e aprovação		X							
5. Encaminhamento ao CEPE, para apreciação e aprovação			X						
6. Encaminhamento para PROGRAD/ DA para inclusão da disciplina			X	X					
7. Matrícula dos alunos				X					
8. Desenvolvimento da Disciplina					X	X	X	X	
9. Avaliação da disciplina pelos docentes e Departamento									X
10. Apresentação dos resultados em Plenária do Departamento de Enfermagem									X
11. Encaminhamento dos resultados às instâncias universitárias – NEAD- CEPE- PROGRAD									X

## **4 ESTRUTURAÇÃO DIDÁTICO- PEDAGÓGICA DA DISCIPLINA**

### **4.1 PROPOSTA METODOLÓGICA:**

A opção em oferecer uma disciplina na modalidade de ensino à distância para os alunos de graduação, deve-se à preocupação e ao interesse dos docentes de administração em enfermagem, em oferecer novos e instigantes conteúdos de planejamento que possam assim, complementar os conhecimentos já adquiridos em disciplinas regulares do curso. Deve-se, também ao fato de que em uma disciplina regular, há impossibilidade de trabalhar todos os tipos de planejamento hoje aplicados na área da saúde.

Entende-se que, com esta oferta estaremos contribuindo para a efetividade do processo de aprendizagem propostos para as universidades, o qual favorece o exercício crítico reflexivo dos alunos, através de suas situações vivenciadas no cotidiano, principalmente onde ele deve assumir o seu próprio processo de aprendizagem, tornando-se co-responsável no seu projeto de educação continuada. Assim, a intencionalidade pedagógica do mesmo leve em conta as seguintes dimensões:

- ◆ Confrontar-se com as práticas;
- ◆ Motivar a inter-relação inteligente, cotidiana com a realidade, facilitando elaboração própria e constante re- elaboração;
- ◆ Facilitar os caminhos para reconstrução do conhecimento; tomar a construção vigente como ponto de partida e refazer sob o signo de uma proposta própria; movimentar-se com autonomia no meio do que já existe, ou de questionar o que existe e construir proposta própria.

A disciplina ocorrerá em um semestre, ofertando-se aos alunos momentos de: reflexão, busca, discussão e realização, nos momentos presenciais, tutoriais ou à distância, através dos materiais e roteiros previamente elaborados e indicados, permitindo a construção do conteúdo e sua aplicabilidade no semestre em determinado local de atividade de estágio do aluno.

A carga horária da disciplina está estruturada da seguinte forma:

- ◆ 08 horas em encontros presenciais, uma vez por mês, às 3ª feiras ( última do mês ) com duração de 2 horas, com exercícios, trabalhos e estudos de textos, seminários temáticos, filmes e outras atividades a serem propostas ou sugeridas pelos próprios alunos no decorrer do semestre, visando situações de aprendizagem sócio-interativas. Estes encontros serão realizadas pelos professores, tutores e convidados especialistas quando

couber. Os encontros acontecerão no Departamento de Enfermagem em sala a ser designada;

- ◆ 22 horas em estudos individuais apoiados no material impresso didático auto – instrucional, planejados para que o aluno trabalhe os conteúdos na perspectiva de suas atividades em estágio regular;
- ◆ 15 horas para os momentos com os tutores que poderão acontecer às 3ª feiras ( segunda do mês), no horário das 14:00 às 18:00 horas com agendamento prévio, ou em outro horário e local a ser negociado entre tutor e aluno. No decorrer da disciplina haverão 4 encontros com os tutores, perfazendo um total de 15 horas de orientação.
- ◆ Os encontros tanto presenciais como tutoriais terão listas de presença, que deverão ser assinadas pelos alunos, docentes e/ou tutores.

#### 4.2 PLANO DE TUTORIA:

A ação tutorial à distância facilita o aprendizado do aluno que realiza seus estudos individualmente, através de ações planejadas de assessoramento, informação, orientação e motivação.

O plano de tutoria irá desenvolver-se de duas maneiras, fundamentalmente: presencial – individual e em grupo, e à distância – também individual e coletivamente<sup>2</sup>.

Na forma presencial individual, os atendimentos serão diretos, se motiva o aluno e as dúvidas serão atendidas com mais facilidade, na forma grupal serão atendidas situações comuns, socializa-se as experiências e dúvidas dos alunos.

Na modalidade de tutoria à distância os materiais/cadernos devem circular com agilidade seja na forma escrita, telefônica, fax, videoconferências, etc.

O desenvolvimento concreto da tutoria depende da ação do professor tutor quer na modalidade presencial ou à distância, e os momentos chaves para o processo são: o início do curso com apresentação da matéria, sua metodologia, diagnóstico dos alunos e um planejamento de estudo de forma consensuada e orientadora, flexível e firme, bem como clareza nas formas de avaliação e cumprimento do plano tutorial.

A tutoria nesta proposta é entendida como uma abordagem pedagógica centrada no ato de aprender, que será estruturada na filosofia do PES da proposta metodológica, cuja abordagem problematizadora pressupõe a autonomia dos sujeitos (estudantes) em sua caminhada de aprendizagem.

A tutoria será dada de duas formas: à distância e presencialmente. Segue abaixo o cronograma das formas abordadas:

#### 4.2.1 Cronograma de Desenvolvimento da Tutoria

Etapas	Março	Abril	Maiο	Junho	julho
<b>Encontros presenciais:</b> 1º - Orientação geral da disciplina / da modalidade de ensino / do material didático / calendário da disciplina - Escolha dos tutores  2º - Tema : “Plano de ação” Assistir ao filme “ Colcha de retalhos *” Trabalho em grupo: Conhecimentos necessários para a elaboração de um plano de ação – avaliação  3º - Tema : “ Governabilidade” Exercício de dramatização sobre governabilidade  4º - Entrega do trabalho avaliativo da disciplina; - Fazer uma avaliação final do conteúdo - Fazer uma avaliação da modalidade e do material disponibilizado para a disciplina	26	23	28	25	
<b>Encontros tutoriais</b> 1º 2º 3º 4º	Escolha	09	14	11	
Atividades à distância	xxxx	Xxxx	xxxx	xxxx	
Atividades administrativas da disciplina					xxxxx

#### 4.3 RECURSOS DE MÍDIAS A SEREM UTILIZADOS

A disciplina oferecerá e disponibilizará aos alunos recursos de mídia que poderão ser utilizados como: material impresso, telefone, fax, internet, correio eletrônico e correio.

\*COLCHA de retalhos. Direção de Joceli Moorhouse. Universal Pictures: CIC, 1995. 1 filme (115 min): son., color.; 16 mm.



- ◆ Material impresso : apostila e textos de apoio; referências teóricas;



- ◆ Telefone: para atendimento personalizado, com dia e hora marcados, para esclarecimentos de dúvidas e orientações gerais sobre o material ou referencial;



- ◆ Fax: para recebimento e envio de mensagens ;



- ◆ Internet: para busca de referencial;



- ◆ Correio eletrônico: para recebimento e envio de mensagens, dos exercícios; para esclarecimentos de dúvidas e envio do trabalho final da disciplina;



- ◆ Correio: para recebimento e envio de mensagens, dos exercícios; para esclarecimentos de dúvidas e envio do trabalho final da disciplina.

#### 4.4 AVALIAÇÃO

◆ Avaliação quantitativa :

- a) Material instrucional impresso : com o desenvolvimento e entrega dos exercícios obrigatórios;
- b) Avaliações presenciais : 01 sobre o exercício em grupo sobre plano de ação e 01 sendo uma prova final do conteúdo;
- c) Trabalho final da disciplina: 01 trabalho prático

◆ Avaliação qualitativa:

- a) Encontros presenciais: 80% de frequências nos encontros presenciais
- b) Encontros tutoriais: 80% de frequências nos encontros tutoriais
- c) Prazos: 80% do cumprimento dos prazos de entrega de exercícios e trabalho final;
- d) Satisfação: questionários com perguntas abertas e fechadas sobre o material impresso; recursos de mídia ofertados e utilizados;
- e) Metodologia utilizada nos encontros presenciais e tutoriais: resolutividade dos encontros tutoriais.

#### 4.5 INDICADORES DE DESEMPENHO E RESULTADOS ESPERADOS

<b>Indicadores de desempenho</b>	<b>Resultados esperados</b>
Avaliações escritas presenciais	Capacidade de síntese dos exercícios propostos
Trabalho de conclusão da disciplina	Capacidade de estabelecer nexos com os conteúdos trabalhados e a realidade do estágio
Permanência na disciplina/ baixa evasão	Disciplina com conteúdo e metodologia esperado e adequado ao aluno
Cumprimento dos prazos	Compreensão e condução adequado pelos alunos e tutores na modalidade de ensino à distância
Uso do material instrucional elaborado; entrega dos exercícios e uso do referencial	Entrega dos exercícios propostos/ capacidade de síntese Sugestões apontadas para melhoria do material
80 % de presença nos atendimentos tutoriais	Capacidade de estabelecer relacionamento técnico e de ensino entre aluno e tutor
Material enviado por recursos de mídia	Manuseio e aceitação de recursos de mídia pelos alunos

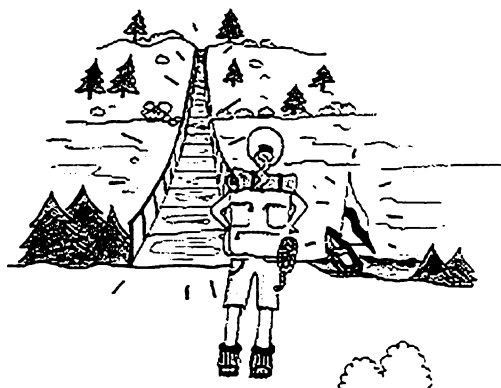
## 5 CONVERSANDO SOBRE PLANEJAMENTO



### Por que precisamos planejar?

Fazendo uma rápida reflexão sobre nosso cotidiano, podemos certamente perceber que o ato de planejar é inerente ao ser humano. Com maior ou menor grau de consciência todos nós planejamos. Por exemplo, uma viagem, a festa de uma formatura, construir uma monografia, etc.

Até mesmo do ponto de vista do senso comum, é fácil perceber como é praticamente impossível alcançar determinados objetivos sem pensar previamente o quê e como chegar lá; ou seja, é praticamente impossível não planejar.



### Ato de planejar tem muita emoção, intuição e possibilidade de mudança!

Logicamente, o planejamento não é só isso, mas o que queremos dizer é que o ato de planejar tem muita emoção, intuição e possibilidade de mudança.

Se considerarmos as organizações governamentais que, via de regra, são bastante complexas, torna-se mais claro porque o planejamento emerge como uma ferramenta fundamental para a administração destas. Sem ele, torna-se ainda mais difícil alcançar objetivos institucionais que também, via de regra, são bastante complexos.

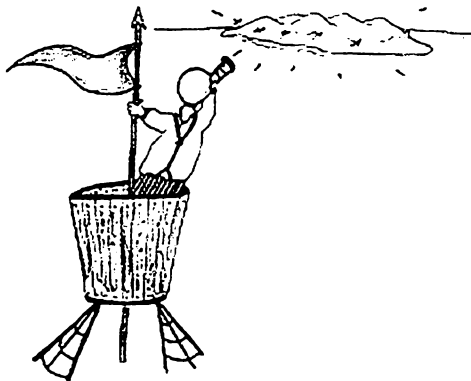
Antes de optar pelos diversos conceitos de inúmeros autores em relação ao planejamento, poderíamos dar a partida com a fala de FERREIRA<sup>3</sup> citada abaixo:



**Planejamento é o contrário da improvisação!**

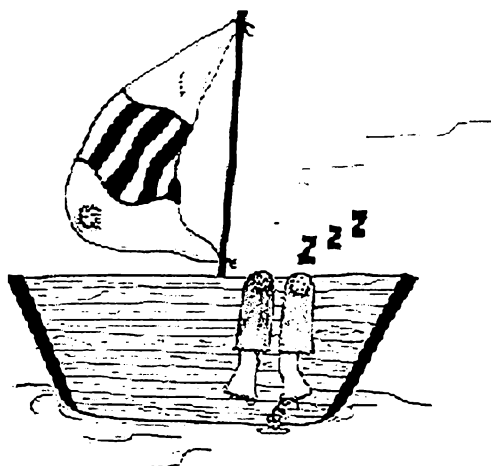
“Planejamento é o contrário da improvisação. Uma ação planejada é algo não improvisado. Uma ação improvisada é algo não planejado”. Concordam?

Ainda segundo este autor, o importante é saber porque em certas circunstâncias eu improviso e porque às vezes eu decido não improvisar.



### **Objetivo à vista!**

Decido não improvisar quando tenho um objetivo em vista e estou interessado em alcançá-lo.

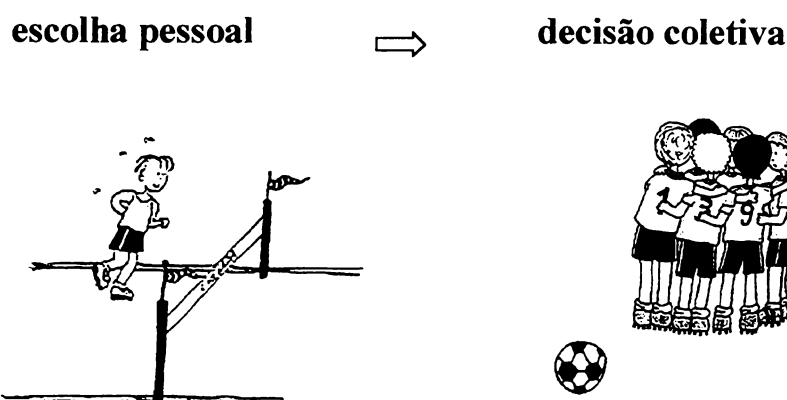


### **”Ao sabor do vento”**

Se não tenho objetivos, se quero somente passar o tempo, viver o momento presente, deixar-me surpreender pelo que for ocorrendo, vou improvisando todas as minhas ações, ao sabor do vento.

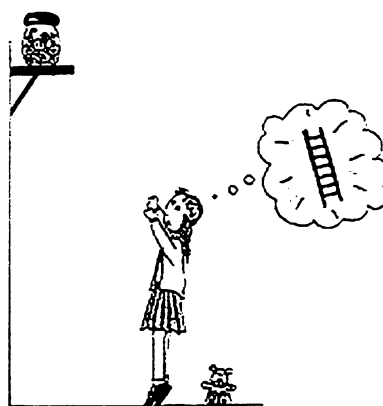
Isto certamente é gostoso, mas se não posso usufruir permanentemente desse prazer, porque almejo alcançar determinadas metas, então não me resta outra alternativa senão tentar prever melhor minhas ações e seus efeitos. O critério, portanto, é o de querer chegar a algo,

ter em vista o quê realmente interessa realizar ou obter, seja quando o objetivo a realizar é uma escolha pessoal minha, seja quando ele resulta de uma decisão coletiva.



Uma outra situação em que não se pode improvisar é quando os objetivos são difíceis de alcançar. Por exemplo, quando não se dispõe de meios para realizá-los.

**Recursos escassos!**



É o caso típico dos chamados recursos escassos, quando se têm mais objetivos do que meios para atingí-los. É preciso então definir quais deles são prioritários, quais necessitam ser atingidos e quais podem ser deixados para depois; ou quais, se forem atingidos primeiro, já ajudam a atingir os demais.

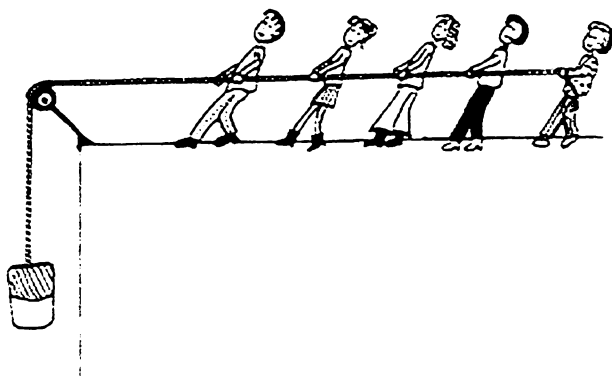
Planejar é uma necessidade cotidiana, precisa ser um processo permanente para que se possa garantir direcionalidade às ações desenvolvidas, corrigindo rumos, enfrentando imprevistos e buscando sempre caminhar em direção aos objetivos que se quer alcançar.

Como conseguir não separar o planejamento da ação? Incluindo, é claro, a participação de todos, com base em seus conhecimentos. Quem planeja mesmo é quem faz. Ele (o

planejamento) tem que ficar a serviço de quem está planejando e a serviço de quem está fazendo.

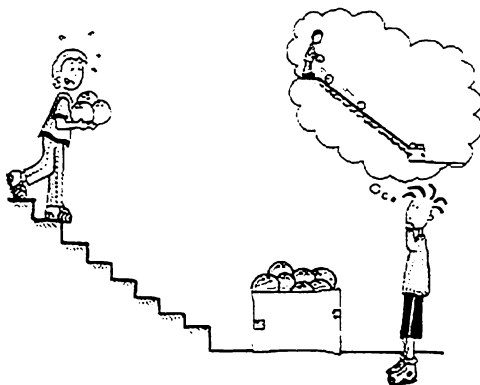


**A serviço de quem está planejando?**



**A serviço de quem está fazendo?**

### **Planejamento e mudança**



A escolha da proposta de Carlos Matus pressupõe um entendimento de planejamento como uma possibilidade de mudança, ou seja, uma metodologia que não o transforma num instrumento técnico e despoliticizador da condição humana.

Entendemos a proposta do PES como ato de mudança, pois planejar nesta concepção significa um exercício dialético entre o planejamento normativo/formal e o estratégico/situacional. Este reconhece o conflito inerente ao processo social, enquanto aquele negligencia a questão do poder. A política é, para o normativo, um estrangeiro, algo anômalo. Para o modelo estratégico-situacional, o planejamento é a política, é político, sem desmerecer e desconsiderar o técnico. Não há divórcio entre o técnico e o político. E, enquanto o normativo é um ato passivo, o situacional é criativo, exploratório, antecipatório e, por que não, emancipatório<sup>1</sup>.



Após esta reflexão acerca de planejamento e mudança, assista ao vídeo "O Ponto de Mutação" e faça uma relação do filme com o processo de planejamento.

## 6 CONHECENDO A BASE TEÓRICA DO PLANEJAMENTO SITUACIONAL DE MATUS



Na concepção de *planejamento situacional* de Matus<sup>4</sup>, a ênfase é colocada no momento da ação e usa a exploração do futuro como recurso para dar racionalidade à ação. Cálculo e ação são inseparáveis e recorrentes. Assim, o planejamento é o cálculo que precede e preside a ação. É o cálculo para a decisão a ser tomada hoje. Introduce a noção de que o planejamento está voltado para o presente, já que a única forma de construir o futuro é atuar, e só é possível agir no presente. Toda ação concreta se faz no presente, para impactar o futuro desejado.

Assim, a decisão sobre o que fazer hoje será eficaz ou não para a construção do futuro desejado<sup>4</sup>.

Já o planejamento tradicional não considera, além do Estado, outras forças sociais que também planejam. Restringe-se ao planejamento econômico, não incorporando a dimensão política na construção do plano. No enfoque de Matus<sup>5</sup>, o ator está inserido em uma realidade concreta onde existem outros atores, inclusive oponentes, que também planejam. Assim, no enfoque situacional, o planejamento é realizado por atores que têm interesses específicos, explicações diferentes da realidade, e cada perspectiva estará marcada, condicionada, limitada pela inserção particular de cada ator.

O entendimento do conceito de ator social é fundamental, ou seja, ter clareza de quem é o ator que planeja e de quais outros atores estão também envolvidos na situação, é essencial para o “sucesso” do plano. Além disso, deve-se considerar que cada ator vê e atua sobre a realidade a partir de diferentes percepções, o que torna necessário desenvolver uma ação central (não centralizadora, mas aglutinadora) capaz de construir uma coerência global entre as diferentes idéias dos diversos atores sociais. Assim, um ator social é definido como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando em uma determinada situação, é capaz de transformá-la. Dessa forma, a realidade é concebida como sendo construída, produzida, e não como um dado a ser incorporado. Para tanto, é fundamental que o ator tenha um projeto de intervenção, o controle ou capacidade de mobilizar os recursos necessários ao plano e uma organização minimamente estável para executá-lo.

Desse modo, o planejamento tem que incorporar a perspectiva política como forma de lidar com as resistências de outras forças presentes na realidade. Torna-se imprescindível considerar, além dos recursos econômicos, os recursos de poder existentes para criar viabilidade ao processo de mudança.

Diferente do planejamento tradicional que considera possível haver um conhecimento único e objetivo da realidade, para o planejamento estratégico situacional, o conhecimento e a explicação da realidade dependem da inserção de cada ator e portanto, são parciais e múltiplos.

Matus<sup>5</sup> procura as bases do conceito de explicação situacional em vários autores da fenomenologia e do existencialismo, como Heidegger, Sartre, Gadamer e Ortega e Gasset. A contribuição dessas correntes evidencia-se em vários pontos do conceito em questão, tais como: a motivação subjetiva da explicação; a distinção entre realidade e verdade do ator; o

caráter ativo, dinâmico e policêntrico da explicação; o envolvimento de outros recursos como a intuição e a empatia no conhecimento de uma situação, etc.

Outras características do conceito de situação dizem respeito à influência marxista, especificamente, a concepção da situação como um espaço conflitivo de produção social e a concepção da realidade situacional como um conjunto de níveis, planos ou estruturas que estabelecem relações hierárquicas de determinação, que remetem, em última instância, ao papel essencial desempenhado pela estrutura econômica (e suas regularidades legais) no estabelecimento de limites e possibilidades para a compreensão e ação humanas. O caráter rigoroso da explicação implica o desvendamento dessas determinações até o nível das essências<sup>5</sup>.

É inegável a extrema importância que a aplicação desse conceito ao campo do planejamento teve na crítica à visão racionalista, objetivista e egocêntrica dos enfoques instrumentais tradicionais. Essa importância não se limita, porém, à crítica. O uso operacional desta categoria coloca o planejamento na posição correta de um instrumento de intervenção social, que a alegada cientificidade de seus procedimentos se subordina aos interesses imanentes a atores concretos e diferenciados.

O processo de planejamento é concebido por Matus através de quatro momentos fundamentais. A idéia de momento indica instância, circunstância ou conjuntura de um processo contínuo que não tem nem início nem fins determinados. Nenhum momento está isolado dos demais. Os momentos constituem uma dinâmica permanente, dialética, na qual ora predomina uma lógica e ora outra. O que ocorre é um domínio passageiro de um momento sobre os demais ao longo do processo. São eles: *o explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional*.

O *momento explicativo* indaga sobre as oportunidades e problemas enfrentados pelo ator que planeja, e busca, antes de tudo, explicar suas origens e causas. Relaciona-se à compreensão do que foi e do que tende a ser a realidade.

O *momento normativo* corresponde ao desenho de como deve ser a realidade, que, no planejamento tradicional, se confunde com todo o processo de planejamento. Significa a ação que supera os problemas cruciais (chamados de nós críticos), permitindo estabelecer as operações que, em diferentes cenários, levam à mudança da situação inicial em direção à situação objetiva.

O *momento estratégico* se relaciona à questão da viabilidade e, portanto, aos obstáculos a vencer para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo. Nesse momento, deve-se realizar o cálculo para superação dos obstáculos que se colocam para a efetivação das mudanças. Esses podem ser relativos à escassez de recursos econômicos, políticos ou institucionais-organizacionais e está centrado na identificação do “*que pode ser*”.

O *momento tático-operacional* é “*o fazer*”; é o momento decisivo do planejamento situacional. Já que o planejamento é concebido como cálculo que precede e preside a ação; as possibilidades ou o alcance do processo de planejamento se darão pela capacidade desse cálculo alterar, conduzir, orientar as ações presentes. O momento tático-operacional articula o planejamento situacional de conjuntura com o planejamento de situações-perspectivas.

O momento tático-operacional pode ser compreendido a partir de dois movimentos básicos: a) avaliação da situação na conjuntura, instância de conhecimento; b) decisão sobre problemas e operações, instância de ação.

Os dois apresentam uma relação dialética entre si que concretiza a mediação entre conhecimento e ação. O primeiro, representa o juízo que permite captar e avaliar a realidade e o desenvolvimento de novos problemas, tendo como perspectiva a análise da direcionalidade do processo. O segundo, o momento das decisões, volta-se para a resolução dos problemas e operações, constituindo-se como via para ajustes entre o plano e a realidade, através das decisões e ações concretas<sup>4</sup>.

O momento tático-operacional combina um processo de avaliação do que se tem feito frente aos efeitos esperados, com uma pré-avaliação dos impactos para conduzir as decisões que geram maior aproximação com os objetivos perseguidos.

Dois critérios se apresentam para nortear a condução do dia a dia: a concentração estratégica e a flexibilidade tática. O primeiro implica a concentração sobre problemas e operações estratégicas, ou seja, tratamentos diferenciados aos vários problemas e operações. O segundo tem por finalidade a comparação entre o que foi simulado e a realidade, tendo em vista melhorar a qualidade dos cálculos seguintes, permitindo uma adaptação flexível entre plano e as mudanças da realidade<sup>3</sup>.

O processo de planejamento supõe a articulação dos momentos explicativo (apreciação situacional), normativo (direcionalidade), estratégico (viabilidade) e tático-operacional (cálculo que precede e preside a ação), de modo a constituir um sistema oportuno e eficaz de tomada de decisões. Essa articulação deve evitar a dissociação entre a ação e a estratégia, de

modo que as restrições do presente não levem a desvios da direcionalidade, nem que a estratégia leve à perda de contato com a ação tática.

Outros elementos além do domínio teórico e do cálculo formal, como fundamentais para um sistema de planejamento maduro, que são a experiência, o pragmatismo e a criatividade<sup>4</sup>.

O tipo de problema a ser tratado, processos **estruturados** ou **semi-estruturados**, determinará o tipo de avaliação a desenvolver. Quando se enfrentar problemas estruturados, esta ocorrência se dará através de informação normatizada e auto-explicativa. Quando os problemas tiverem características de processo semi-estruturado, será necessário o juízo situacional deliberativo, que implica enfrentá-los de modo subjetivo e particular<sup>4</sup>.

Os problemas estruturados ou bem estruturados trazem consigo algumas destas características: as variáveis que constituem o problema estão dadas, são enumeráveis, conhecidas e finitas; o problema pode ser abordado supostamente com objetividade; as soluções são finitas; as regras que conformam o sistema que produz o problema e as relações do homem com ele são precisas, claras, invariáveis e pré-determinadas. Elas existem antes da solução do problema e permanecem iguais depois de sua solução.

Os problemas semi-estruturados ou quase estruturados apresentam características particulares, tais como: as regras que produzem os problemas não são precisas, invariáveis, nem iguais para todos. Os homens criam e recriam ativamente essas regras; as fronteiras do problema e do sistema que os geram são difusas; as variáveis que constituem um problema são pouco conhecidas e infinitas; as soluções também são criativas; o problema sempre abrange o âmbito sócio-político, ainda que tenha uma dimensão técnica<sup>5</sup>.

O autor aponta, entre outros, os seguintes planos nos quais o conflito pode ocorrer: eficácia econômica versus eficácia política, critérios de curto prazo versus programa de governo e estratégia de longo prazo, tendências ideológicas e éticas contrapostas que incidem a decisão.

A mediação entre conhecimento e ação a realizar-se na conjuntura exige uma série de articulações, sendo importante destacar: a) articulação entre o cálculo estratégico e o processo permanente de tomada de decisões: implica conceber o planejamento como processo permanente, no qual há um plano sendo feito e, ao mesmo tempo, sempre há outro para apoiar as decisões; b) articulação entre direção, planejamento e gestão, sob o princípio de que em todos os níveis se dirige e se opera, ainda que com diferentes graus de complexidade.

Com relação ao sistema de decisões, apresentam a visão de múltiplas perspectivas de análise, citada originalmente por Allison como uma aproximação à teoria situacional da tomada de decisões. Dentre as múltiplas perspectivas, são destacadas a visão política, dominada pelo critério de negociação entre forças distintas; a visão organizativa ou burocrática, dominada por procedimentos institucionais, e também a visão individual, dominada pelas características particulares da personalidade de quem toma decisões.

## 7 OPERACIONALIZAÇÃO DA PROPOSTA DE PES



Para facilitar a operacionalização do Planejamento Estratégico Situacional (PES), é fundamental a compreensão de conceitos básicos que alicerçam o método.

Nas palavras de CECÍLIO<sup>6</sup> não basta aprender os passos a serem executados sem uma prévia, mesmo que mínima, compreensão dos conceitos e teorias que os fundamentam. Sem estes, corre-se o risco de empobrecer a aplicação do método e/ou cair num tecnicismo ainda mais empobrecedor, além de alienante.

CECÍLIO<sup>6</sup> utiliza a metodologia de Matus composta de **onze passos** para a construção e implementação do PES. A compreensão dos conceitos é de fundamental importância devido a sua íntima relação com os passos. Os principais conceitos a serem trabalhados são:

1. Planejamento;
2. Estratégia (estratégico);
3. Situação (situacional);
4. Ator Social;
5. Problema;

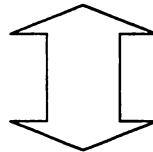
## 6. Momento.

Os três primeiros conceitos, bem como uma breve discussão e indagação da importância do planejamento, diferença entre planejamento e plano, serão abordados a seguir, e os demais agregados aos passos da metodologia.

## 7.1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

### Planejamento

**De modo simplificado, pode-se dizer que planejar é ‘simplesmente’ pensar antes e durante o agir e que o contrário é improvisar.**



**Planejar é pensar antes, durante e depois de agir. Envolve o raciocínio (a razão) e, portanto, pode-se entender que o planejamento é um cálculo (racional) que precede (antes) e preside (durante e depois) a ação. É um cálculo sistemático que articula a situação imediata e o futuro, apoiado por teorias e métodos.**

### Estratégia (estratégico)

Está associado à idéia de conflito ou de guerra? É estratégico? Por quê?

- ✦ Numa situação existem diversos atores sociais com diferentes visões, propósitos e compromissos;
- ✦ As diferenças é que colocam a possibilidade de conflito;
- ✦ Se existe conflito, isto exige que se raciocine estrategicamente para que se possa alcançar determinados objetivos;

- ✎ Não se pode cometer o grave erro de pensar que só nós estamos planejando ou que o outro também pensa como eu.

### Estratégia

**Uma maneira de construir viabilidade para um plano, elaborado visando a alcançar determinados objetivos. A estratégia deve ser considerada em pelo menos duas acepções:**

- A grande estratégia, ou seja, o que é importante fazer para alcançar objetivos futuros e transcendentais;
- A estratégia como modo de relacionar com o outro, buscando vencer resistências ou conquistar apoio e colaboração, visando alcançar objetivos mais imediatos, mas articulados àqueles futuros e transcendentais.

### Situação (situacional)

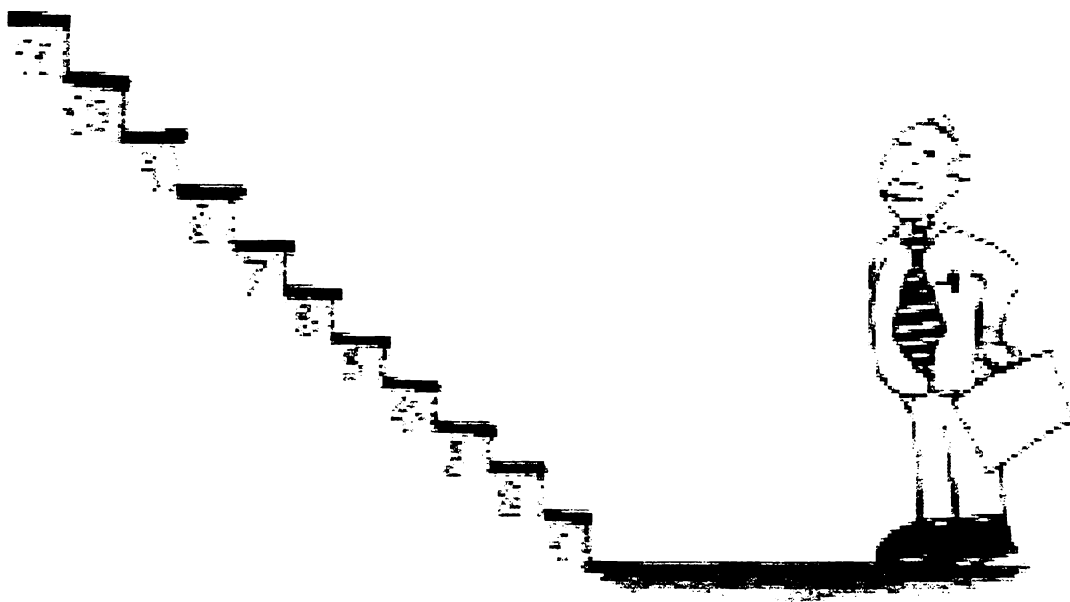
Para CECÍLIO<sup>6</sup>, utilizando o conceito de Matus, situação/situacional é condição a partir da qual os indivíduos ou grupos interpretam e explicam a realidade. Portanto, uma situação pressupõe a existência de atores sociais e nela está colocada a possibilidade de conflitos, já que os atores envolvidos podem ter interesses e objetivos diferentes.

Diferente do planejamento tradicional que considera possível haver um conhecimento único e objetivo da realidade, para o PES, o conhecimento e a explicação da realidade dependem da inserção de cada ator e, portanto, são sempre parciais e múltiplos. Assim, ela é dependente de quem analisa, para que analisa, e a partir de qual posição e frente constrói esta análise<sup>6</sup>.

### Situação

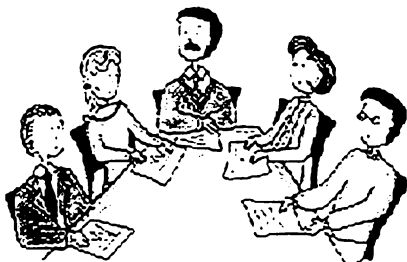
**Uma situação constitui-se num espaço de produção social. Uma determinada situação expressa a condição, a partir da qual, indivíduos ou grupos, interpretam e intervêm nesta realidade.**

## 8 PASSOS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL\*



\*Os passos do processo Planejamento Estratégico Situacional foram extraídos do: **MANUAL** de planejamento. Escola de Saúde de Minas Gerais; Escola de Medicina UFMG. Belo Horizonte, 1998. Apostila.

## 1º PASSO: DEFINIR O ATOR QUE PLANEJA



### Conceito de ator social:

Um ator social é definido como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando em uma determinada situação, é capaz de transformá-la. Para tanto, é fundamental que o ator tenha um projeto de intervenção, o controle ou capacidade de mobilizar os recursos necessários ao plano e uma organização minimamente estável para executá-lo.

### Objetivo:

O objetivo deste passo é tão somente definir o ator que planeja: aquele que assina, ou melhor, assume politicamente o plano.

Para o ator que planeja, é fundamental ter clareza quanto:

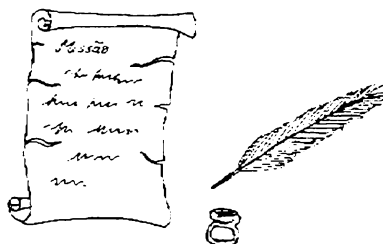
- ✦ À sua inserção na arena política;
- ✦ Aos recursos para intervir na realidade;
- ✦ Aos outros atores envolvidos e aos recursos relevantes que estes controlam.

### Exemplo:

A importância de ter-se clareza quanto ao ator que planeja:

- ✦ Existe uma diferença muito grande entre o ator ser o Prefeito Municipal ou ser o Secretário de Educação, por mais que o cargo do secretário seja de confiança do Prefeito.
- ✦ Quem controla os recursos é o ator Prefeito e inclusive, boa parte deles, estão sob o controle de outros que estão sob o seu comando.
- ✦ Por exemplo, os recursos financeiros são controlados pelo Secretário de Finanças, o que extrapola e muito o campo de governabilidade do Secretário da Educação.

## 2º PASSO: DEFINIR A MISSÃO DA ORGANIZAÇÃO A QUAL VINCULA-SE O ATOR QUE FORMULA O PLANO



### Conceito – o que é missão?

Em geral, a missão é enunciada em termos bem genéricos, na forma de propósitos. Ela estabelece os objetivos maiores que se pretende alcançar ou garantir. O plano de ação deve ser construído à luz destes propósitos organizacionais e ser um instrumento para viabilizá-los plenamente.

A missão deve conter em seu enunciado três idéias básicas: quais produtos, para que clientela e com que características um determinado serviço ou organização se compromete a oferecer.

### Exemplo:

Um hospital público de pediatria tem a seguinte missão:

“Oferecer atendimento ambulatorial, de urgência/emergência, cirurgias e internações (*produtos*), para crianças até 15 anos (*clientela*), de forma gratuita e garantindo fácil acesso e boa qualidade no atendimento (*características*)”.

### Como fazer:

- a) Caracterizar a organização de inserção do ator;
- b) Identificar a existência ou não de uma definição da missão na organização;
- c) Construir coletivamente uma definição da missão para a organização, identificando:
  - os produtos
  - a clientela
  - as características de como os serviços devem ser ofertados;
- d) Confrontar as definições construídas com àquelas existentes;
- e) Afixar a definição consensuada no espaço de desenvolvimento dos trabalhos.

### 3º PASSO: FORMULAR BEM OS PROBLEMAS QUE SERÃO ENFRENTADOS PELO PLANO



#### Conceito de Problema:

É a discrepância entre uma situação real e uma situação ideal ou desejada. Entretanto, uma situação só é problematizada quando um ator a define como inaceitável e, ao mesmo tempo, como passível de ser transformada na direção desejada.

#### Objetivo:

Identificar os problemas a serem trabalhados. Deste modo, o processo de planejamento é desencadeado a partir da identificação de problemas. Tem como objetivo a elaboração de planos de ação para enfrentá-los.

#### Com quais tipos de problemas um processo de planejamento deve trabalhar?

##### Primeira Categorização:

##### 1. Problemas estruturados:

São aqueles cujas variáveis que o compõem e as relações entre elas, são suficientemente conhecidas. As soluções para enfrentá-los são consensuais.

## 2. Problemas quase estruturados:

Caracterizam-se por serem bastante complexos, traduzindo-se em grandes dificuldades para seu enfrentamento:

- só é possível identificar algumas das variáveis que o compõem e precisar algumas das relações entre estas;
- suas causas são de difícil identificação (são multicausados);
- não são vistos como um problema por todos os atores;
- as soluções apontadas são situacionais, significando que algumas soluções são “boas” para alguns e não são para outros; portanto, as soluções não são vistas como as mesmas por todos;
- são problemas produzidos no processo social e precisam ser enfrentados através da elaboração de um plano de ação.

### Exemplo de problemas quase- estruturados:

Por exemplo, o não cumprimento do horário pelos médicos nas organizações públicas é um problema para a direção, mas é uma solução para os médicos.  
Da mesma forma, a introdução do relógio ponto no hospital poderá ser uma solução para a direção, mas um problema para os médicos.

### Segunda Categorização:

1. **Problemas intermediários:** são aqueles vividos no cotidiano da organização. Causam interferências na qualidade final dos produtos ou dos serviços prestados por ela.
2. **Problemas finais (ou terminais):** são aqueles vividos diretamente pelos clientes ou usuários da organização. Eles devem ser o alvo do planejamento porque, para enfrentar problemas terminais, deve-se primeiro enfrentar aqueles problemas intermediários que interferem ou são causadores dos problemas finais.

### Exemplo de problemas finais:

No caso de uma escola primária: a má qualidade do ensino, o alto índice de repetência, a evasão escolar, etc. **são problemas finais**. Porém, para enfrentá-los, também devem ser trabalhados no plano os chamados **problemas intermediários**, tais como: baixos salários dos professores, precariedade das instalações físicas, etc. Entretanto, o alvo do plano deve sempre estar voltado para os problemas finais, pois a transformação destes implica necessariamente no enfrentamento de problemas intermediários.

### Como fazer:

A definição dos problemas que serão trabalhados no plano é um momento muito importante. Para que se possa fazer uma boa escolha destes, não se deve perder de vista a missão da organização e nesta a centralidade do cliente ou usuário. Para tanto, esta escolha deve iniciar com a seguinte pergunta:

- Quais são os problemas que nossos clientes/usuários têm vivido?
- Técnica sugerida: *brainstorming* ou tempestade cerebral. Deve-se escrever em cartões ou tarjetas os problemas identificados por todos os participantes. Em seguida, eles devem ser agrupados, considerando-se a categoria (intermediário ou final) e o tema (área física, recursos humanos, etc.) a que se referem.

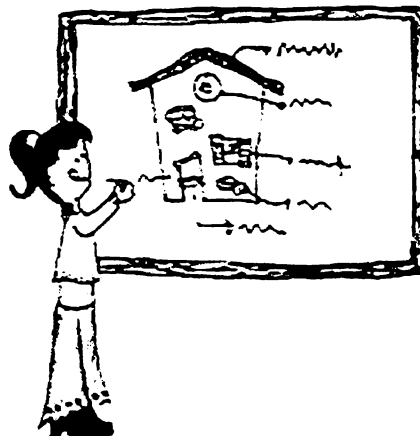
### Utilizando como exemplo a escola primária:

O problema do alto índice de repetência entre os alunos do ensino fundamental é um problema final e, com certeza, tem referência direta com a missão da organização. Ao trabalhá-lo (identificando suas causas e definindo soluções), inevitavelmente serão envolvidos problemas intermediários (exemplo: a inadequação da metodologia pedagógica adotada) que aparecerão como causadores do problema final. Este tipo de escolha possibilita que os problemas vividos no cotidiano da organização também sejam enfrentados. Porém, eles serão analisados sob a ótica dos problemas finais, ou seja, aqueles sentidos pelos clientes ou usuários e que são os que realmente interessam.

Se não estou consciente de que, o que é problema para um ator pode ser a solução para outro, bem como não saber identificar com clareza a natureza de um problema, se ele é final (cliente/usuário) ou intermediário (cotidiano da Organização) e finalmente se estruturados (causas conhecidas e consensuais) ou quase estruturados (multicausados), veja o que pode acontecer!



#### 4º PASSO: DESCRIÇÃO DOS PROBLEMAS SELECIONADOS



##### **Objetivo:**

A definição dos problemas não é suficiente para que se possa pensar nas soluções. É preciso que se avance mais na compreensão ou explicação de cada um deles. Para caracterizá-lo melhor, deve-se **descrever o problema:**

**Este passo é fundamental por duas razões:**

- a) para afastar qualquer ambigüidade diante do problema que se quer enfrentar;
- b) para obter indicadores que serão utilizados para avaliar o impacto (ou efetividade) alcançado pelo plano.

##### **Como fazer:**

- a) Um problema pode ser bem descrito com poucos descritores; às vezes basta apenas um.

##### **Exemplo:**

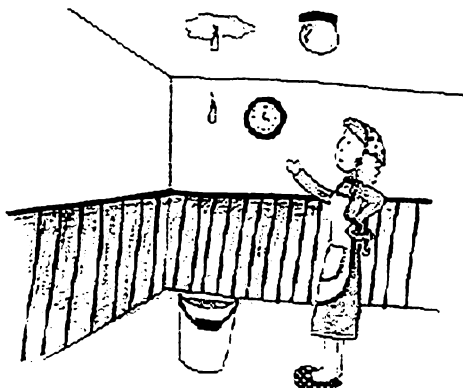
- ✦ Quando o problema trabalhado é, por exemplo, o alto déficit na balança comercial de um país, o descritor poderia ser algo como um déficit de quatro bilhões e 300 milhões de dólares no ano de 1996.
- ✦ Se formos mais além na descrição desse problema, podemos dizer que o déficit na balança comercial deste país representa 5% do Produto Interno Bruto. Este segundo descritor pode ser bastante útil porque é capaz de precisar ainda mais o problema.

- b) Uma das principais funções de um descritor é dar uma dimensão mais precisa do “tamanho” do problema que estamos enfrentando ou pretendemos enfrentar;
- c) Um descritor, muitas vezes, quantifica e qualifica diretamente o problema; porém, em alguns casos, só podemos contar com descritores indiretos. Por exemplo, como descrever o problema da baixa adesão dos funcionários ao projeto de qualidade que está sendo trabalhado pela direção de uma instituição?
- ✎ Indicadores indiretos podem ser a taxa de absenteísmo e o percentual de comparecimento às reuniões de presença não obrigatória.
  - ✎ Uma forma mais direta de descrever este problema seria através de uma pesquisa de opinião que, garantindo o sigilo, procurasse medir mais objetivamente como os trabalhadores avaliam o projeto.
- d) O descritor não explica o problema, ele deve caracterizá-lo, mostrar o seu “tamanho” ou sua dimensão. Enfim, descreve-o como é percebido e como ele se manifesta na realidade.
- e) O que se espera é que os descritores se modifiquem com a execução do plano, indicando sua efetividade no enfrentamento do problema.

### **Exemplo de problemas e de seus respectivos descritores:**

<b>Problemas</b>	<b>Descritores</b>
Alta evasão escolar no ensino fundamental da Escola X	D1: 24% de evasão na 1ª. série em 1996; D2: 19% de evasão na 2ª. Série em 1996.
Alta repetência escolar no ensino fundamental da Escola X	D1: 31% de repetência na 1ª. série em 1996; D2: 27% de repetência na 2ª. série em 1996.
Alto absenteísmo no Hospital X.	D1: 18% dos trabalhadores tiveram pelo menos 01 falta no 1º. Trimestre de 1997.
Mortalidade Infantil elevada no Município X.	D1: 65% por 1000 foi o coeficiente de Mortalidade Infantil em 1996; D2: 64% de Mortalidade Infantil Perinatal em 1996.

## 5º PASSO: EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA



### Objetivos:

Até aqui os problemas foram declarados como tal por um determinado ator, bem descritos ou bem caracterizados. Agora chegou a vez de entendê-los e de explicá-los melhor.

É preciso explicar que alguns problemas acontecem “antes” de outros, isto é, quais estão fazendo com que ele exista.

Neste passo tem-se como objetivo entender a gênese do problema por meio da identificação das suas causas prováveis.

- ✦ Uma explicação situacional, enquanto um processo de conhecimento, deve ser capaz de compreender o modo como um problema é produzido, identificando quais são suas causas e qual a relação entre elas;
- ✦ Vale destacar que a causa de um problema é também um problema, ou seja, um é produzido ou gerado por outro.
- ✦ A partir da explicação do problema será elaborado um plano de ação, entendido como uma forma de sistematizar propostas de solução para enfrentar os problemas que estão causando o problema principal.

### Exemplo da explicação de um problema:

Estou vivendo um problema doméstico que é a presença de uma goteira dentro de casa. A causa desta goteira é um “outro problema” que são as telhas quebradas no telhado. Estas, por sua vez, são consequência de um “outro problema”, que é a falta de dinheiro para fazer a manutenção.

A falta de dinheiro é, por sua vez, consequência do arrocho salarial, o qual é fruto da política econômica do governo, que por sua vez faz parte do ajuste econômico ditado pelo Fundo Monetário Internacional, que...

A compreensão desta seqüência de causas e de sua localização em espaços diferenciados de governabilidade é que vai me ajudar no momento seguinte quando devo desenhar um plano de ação.

### Como fazer:

Pode-se utilizar a técnica denominada *brainstorming* (tempestade cerebral), através da qual escreve-se em cartões (ou tarjetas) as explicações ou causas do problema, identificadas por todos os participantes.

É muito importante a participação de todos nesta discussão. Aqui, espera-se que o grupo tenha bastante conhecimento sobre o assunto, ou então, que sejam mobilizados especialistas na área para colaborar com esse momento explicativo.

Colher opiniões do grupo → fixar os cartões/tarjetas num painel → todos lêem o que cada um escreveu → agrupamento por causas/por afinidade → formar “pilhas” de causas ou explicações afins → explicações muito parecidas ou semelhantes devem ser sintetizadas.

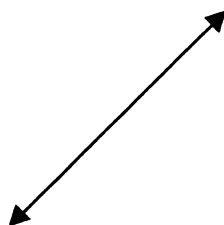
### O que é um agrupamento por afinidade?

É reunir em uma mesma “pilha” causas que se referem a um mesmo tema.

1ª pilha – **recursos financeiros**

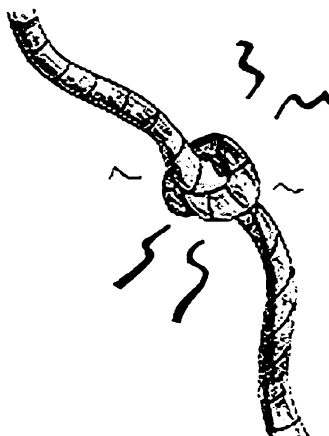
2ª pilha – **recursos humanos**

3ª pilha .....



**Escrever uma causa síntese para encabeçar cada agrupamento**

## 6º PASSO: SELEÇÃO DE “NÓS CRÍTICOS”



### **O que é um nó crítico?**

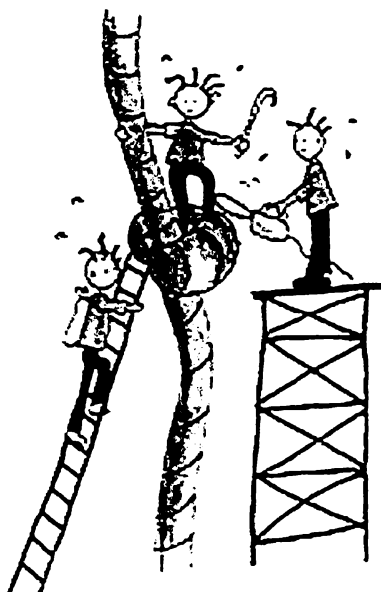
É um tipo de causa do problema que, quando atacada, é capaz de impactar o problema principal e efetivamente transformá-lo.

O produto deste passo é a identificação ou seleção dos nós críticos ou das causas mais importantes que se pretende atacar com o plano.

Deve-se analisar e identificar entre as várias causas “empilhadas”, aquelas consideradas como mais importantes na gênese do problema, e que precisam ser enfrentadas.

Em síntese, o objetivo deste passo é a identificação das causas a serem enfrentadas, ou seja, dos “nós críticos” do problema, através da capacidade de enfrentamento do ator que está planejando.

7º PASSO: DESENHO DAS OPERAÇÕES PARA ENFRENTAR OS NÓS CRÍTICOS, IDENTIFICANDO OS PRODUTOS E RESULTADOS A SEREM OBTIDOS.



**Objetivos:**

Com o problema bem explicado e identificadas as causas consideradas como as mais importantes, agora é o momento de pensar em soluções e estratégias para enfrentá-lo.

Chegou o momento de iniciar a elaboração do plano de ação propriamente dito. Em síntese, são objetivos deste passo:

- descrever as operações para o enfrentamento das causas selecionadas como nós críticos;
- identificar os produtos e resultados para cada operação definida.

**Importância do passo:**

O plano de ação é composto por operações, desenhadas para enfrentar e impactar as causas mais importantes (ou os nós críticos) do problema selecionado.

As operações são conjuntos de ações que devem ser desenvolvidas durante a execução do plano.

Elas consomem vários tipos de recursos, como:

- econômicos (também denominados financeiros);
- organizacionais (referentes à estrutura física, recursos humanos, equipamentos, etc.);

- ✎ cognitivos (conhecimentos disponíveis e acumulados);
  - ✎ de poder (também denominado como recurso político).
- Tradicionalmente o recurso mais valorizado e requisitado é o recurso econômico. Valoriza-se menos a escassez de recursos como os de poder, os organizacionais e principalmente os de conhecimento, embora eles sejam muito importantes para o sucesso de um plano. Muitas vezes, o fracasso de um plano está ligado à baixa valorização dada a outros recursos.
  - Toda operação implantada deve resultar em produtos e resultados. Os produtos são mais “palpáveis” e imediatamente observáveis. Já os resultados podem ser mais subjetivos, e estão relacionados ao impacto obtido sobre o problema principal e sobre as causas deste.

#### Exemplo de operação, produtos e resultados:

No caso da goteira na casa podemos verificar a seguinte situação:

- ✎ Considerou-se como um dos nós críticos a presença de telhas quebradas;
- ✎ A **operação** a ser desenvolvida pode ser chamar um pedreiro para consertar o telhado;
- ✎ A troca das telhas é o **produto** esperado para esta operação;
- ✎ Os **resultados** esperados podem ser o fim da goteira (sendo entendido como o que foi alcançado com a execução da operação “troca de telhas”) e o bem estar de quem vive na casa (que pode ser entendido como o impacto obtido sobre o problema principal).

#### Como fazer:

- ✎ Neste momento é importante a presença do especialista, a fim de que contribua na definição das soluções ou operações que sejam pertinentes ao enfrentamento dos problemas;
- ✎ As operações devem ser formuladas utilizando verbos de ação, isto é, verbos que identifiquem claramente a ação que será desenvolvida. Como exemplo, citam-se:
  - ✓ reciclar,
  - ✓ contratar,
  - ✓ reformar,
  - ✓ comprar, etc.

- ✦ Não são formulações adequadas de operações aquelas que utilizam verbos como melhorar o ensino, elevar a qualidade de vida, exercitar a cidadania, garantir a satisfação, além de outras formulações que se assemelham a objetivos genéricos.
- ✦ Um modo de avaliarmos se uma operação está formulada adequadamente é verificar se é possível identificar, claramente, produtos concretos que serão gerados por ela.
- ✦ Por exemplo, para “elevar a qualidade de vida” (um objetivo e não uma operação), são necessárias operações concretas, capazes de gerar produtos concretos, tais como: empregos criados, salários adequados, saneamento implantado, escolas construídas e assim por diante.
- ✦ Como apresentado na tabela a seguir, os planejadores devem construir uma planilha onde para cada operação devem ser identificados os respectivos produtos e resultados. Faz-se necessária à participação de todos os envolvidos neste processo de elaboração. Podem ser definidos subgrupos de trabalho e o material produzido deve ser socializado e aprovado por todos.

**Exemplo de seqüência de operações, produtos e resultados:**

**Problema:** alto índice de repetência e de evasão escolar no ensino fundamental na escola X.

**Nós críticos:** despreparo dos professores, precárias condições físicas da escola, não envolvimento dos pais no processo educativo e falta de segurança na escola.

<b>Operações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Resultados</b>
Op1. Realizar a reciclagem dos professores	1. X oficinas de sensibilização realizadas; 2. Y horas de treinamento oferecidos	1. Professores mais capacitados para lidar com alunos especiais em sala de aula
Op2. Reformar o prédio da escola	1. Telhado trocado 2. Paredes pintadas	1. Maior conforto e condições de ensino para os professores 2. Melhores condições de aprendizagem para os alunos
Op3. Criar a Associação de Pais e Mestres	1. Associação de Pais e Mestres criada	1. Pais mais envolvidos com o processo educativo 2. Crescimento da cultura de solidariedade e cidadania
Op4. Contratar um segurança para a escola	1. Um segurança contratado	1. Maior segurança dos alunos e professores 2. Diminuição do absenteísmo

## 8º PASSO: IDENTIFICAÇÃO DE RECURSOS CRÍTICOS



### Objetivos:

Identificar os recursos críticos que devem ser consumidos em cada operação.

- ✦ São considerados como recursos críticos aqueles indispensáveis para a execução de uma operação e que não estão disponíveis. Portanto, necessariamente precisam ser mobilizados, ou seja, é preciso criar estratégias para que se possa disponibilizar tais recursos.

### Como fazer:

Deve-se listar quais recursos críticos serão consumidos para cada operação. Para tal, deve-se utilizar uma planilha.

### Exemplo de recursos críticos consumidos por operações:

Operações	Recursos Críticos
Op1. Realizar reciclagem dos professores	Docentes capacitados para reciclar os professores Material didático adequado
Op2. Reformar o prédio da escola	R\$ XXX em material de construção R\$YYYY para pagar mão de obra
Op3. Criar a Associação de Pais e Mestres.	Adesão dos pais e professores.
Op4. Contratar um segurança para a escola.	Autorização da Delegacia Regional de Ensino.

Os recursos críticos consumidos nas diferentes operações são de natureza bastante distinta. Podemos verificar que:

- ✦ Para reformar o prédio da escola os recursos críticos são financeiros.
- ✦ Para criação da Associação de Pais e Mestres serão necessários variados recursos (organizacionais e cognitivos) como um local para se realizar as reuniões, papel e fotocópias para as convocações, café e outros ingredientes para o intervalo das reuniões, etc. Tais recursos não foram considerados críticos porque a escola os tem disponíveis; portanto, estão praticamente garantidos.
- ✦ Entretanto, a adesão dos pais (recurso de poder ou político) colocou-se como um recurso crítico porque, a princípio, ele não está garantido e será necessário pensar estratégias para consegui-lo.
- ✦ Obter a autorização (recurso político) da Delegacia de Ensino colocou-se como um recurso crítico porque será necessário pensar estratégias para obtê-la.

## 9º PASSO: ANÁLISE DA VIABILIDADE DO PLANO



### Objetivos:

- ✎ Identificar os atores que controlam recursos críticos necessários para implementação de cada operação;
- ✎ Fazer análise da motivação destes atores em relação aos objetivos pretendidos pelo plano.
- ✎ Desenhar operações estratégicas criadoras de viabilidade.

**Para analisar a viabilidade de um plano, inicialmente devem ser identificadas três variáveis fundamentais:**

1. Quais são os atores que controlam recursos críticos das operações que compõem o plano;
2. Quais os recursos que cada um desses atores controla;
3. Qual a motivação de cada ator em relação aos objetivos pretendidos com o plano.

**A motivação de um ator é classificada em três tipos:**

1. **Motivação favorável:** o ator que controla determinado recurso crítico para a execução do plano, coloca-se à disposição, como que “transfere” o controle do recurso para o ator que está planejando.
2. **Motivação indiferente:** pressupõe que o apoio do ator que controla o recurso crítico ainda não está garantido, assim como não está claro se ele, ativamente, fará oposição à utilização desse recurso para execução do plano.
3. **Motivação contrária:** caracteriza-se por uma oposição ativa à utilização do recurso, ou seja, pode-se também considerá-la como uma oposição ativa contra o plano.

OBS: A idéia de construir ou criar viabilidade ao plano, sustenta-se em possibilidades trabalhadas pelo PES que colocam como sendo, até um certo ponto, possível transformar as motivações dos atores. Isto pode ser conseguido através de operações estratégicas que buscam mobilizar, convencer, cooptar ou mesmo pressionar certos atores para que mudem de posição.

**Exemplo de análise e construção de viabilidade para um plano de ação:**

Um Secretário Municipal de Saúde quer contratar pessoal para a rede. Um dos recursos críticos, neste caso, é a autorização para a realização do concurso e quem controla este recurso é outro ator, no caso, o Prefeito Municipal.

Outro recurso crítico é a criação de cargos para o concurso, recurso este controlado por outro ator, no caso, a Câmara Municipal.

Outro recurso crítico é a criação de cargos para o concurso, recurso este controlado por outro ator, no caso, a Câmara Municipal. Suponhamos que o Prefeito é favorável ao plano, enquanto a Câmara faz oposição ao Prefeito, sendo contrária ao plano.

Para construir viabilidade para seu plano, o Secretário Municipal de Saúde, além de contar com o apoio do Prefeito, executa operações estratégicas como: mobilizar o conselho Municipal de Saúde, utilizar a imprensa para sensibilizar a opinião pública sobre a necessidade da contratação de médicos, etc. Como resultado destas operações ele consegue obter uma mudança na postura da Câmara, que decide aprovar a criação dos cargos para o concurso. Neste caso, pode-se dizer que a mudança de motivação de um ator foi obtida por estratégia de pressão. Se o Prefeito tivesse oferecido aos vereadores alguns cargos no Executivo, a estratégia teria sido de cooptação.

Uma análise preliminar de inviabilidade não significa necessariamente que se deve abandonar uma determinada operação; ao contrário, exatamente por ser este um planejamento estratégico e que, portanto considera a existência do conflito, sempre deve-se lutar pela viabilização, principalmente através da utilização dos recursos que o ator que planeja já controla.

**Como fazer:**

Utilizando-se das informações da planilha construída na análise dos recursos críticos consumidos em cada operação (8º. Passo), deve-se identificar os atores que os controlam. A partir desta identificação faz-se uma análise da motivação de cada ator e, se necessário, (no caso de motivação contrária de um ator que controla recursos importantes) deve-se elaborar operações estratégicas para construir viabilidade.

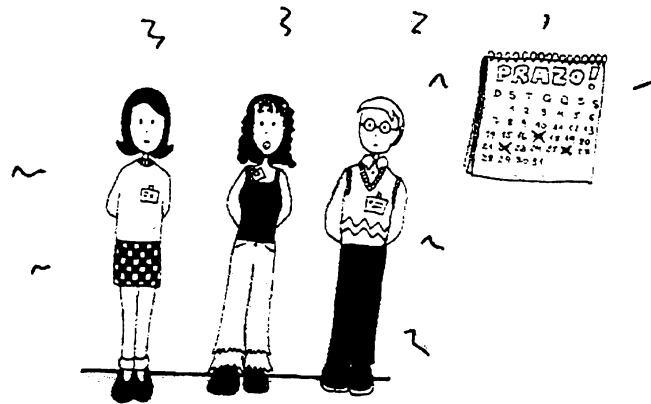
**Exemplo de análise preliminar de viabilidade feita na montagem de um plano.**

**Ator que planeja:** Secretário Municipal de Saúde

<b>Operações</b>	<b>Recursos Críticos</b>	<b>Ator que Controla</b>	<b>Motivação</b>	<b>Operação(ões) Estratégica(s)</b>
Contratar Médicos	Recurso de poder: Criação de cargos	Câmara Municipal	Contrária	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar debate na Comissão de Saúde da Câmara Municipal</li> <li>2. Realizar debate com o Conselho Municipal de Saúde</li> <li>3. Divulgar artigos na imprensa</li> </ol>
Contratar pessoal de Enfermagem	Recurso de poder: Autorização para realizar o concurso	Prefeito Municipal	Favorável	
Construir 02 Centros de Saúde	Recursos financeiros: R\$ 100.000.00	SMS: R\$ 26.000,00 já previstos no orçamento	O prefeito já foi consultado e está favorável	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Solicitar autorização do prefeito para transferência do restante</li> </ol>

- ✦ A primeira operação que aparece na planilha (contratação de médicos) não é viável neste momento da elaboração do plano. Como ela é muito importante, o próprio plano prevê o desenvolvimento de operações estratégicas “criadoras” de viabilidade.
- ✦ As demais operações podem ser consideradas viáveis porque, apesar do Secretário de Saúde não controlar diretamente os recursos, o Prefeito, por sua motivação favorável, pode “transferir” para o secretário os recursos necessários.
- ✦ Reconhecer a própria fragilidade e os limites de sua governabilidade, é um fator de fortalecimento do ator que está planejando, na medida em que possibilita que este se organize para contornar ou superar as limitações colocadas.

## 10º PASSO: ELABORAÇÃO DO PLANO OPERATIVO



### Objetivos:

- a) Designar os responsáveis por cada operação (gerente de operação).
- b) Definir os prazos para execução das operações.

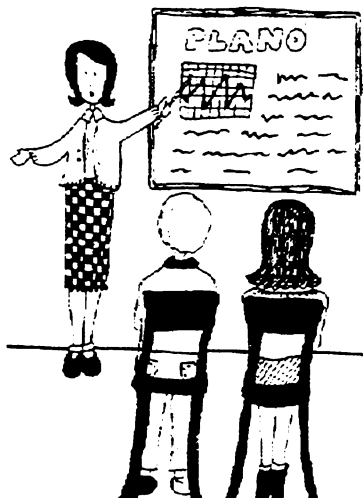
### Exemplo de um Plano Operativo (ou Plano de Ação):

Operação	Responsável	Prazo
1. Contratar médicos	João	Até 30/04/98
3. Contratar pessoal de Enfermagem	Pedro	Até 30/03/98
4. Construir 02 (dois) Centros de Saúde	Maria	Até 30/10/98

- ✦ João como gerente/responsável pela operação “contratar médicos, deve coordenar o andamento da mesma, inclusive das operações estratégicas, as quais também se compõem de ações”.
- ✦ Por exemplo, a operação estratégica “realizar um debate com a Comissão de Saúde da Câmara” implica em um conjunto de ações, como: fazer contato com o presidente da comissão, preparar material para o debate e assim por diante.

- ✦ O responsável por uma operação pode tanto desenvolver as ações pessoalmente, como pedir ajuda ou definir outra pessoa responsável para executá-las.
- ✦ Uma vez aprovado pela Câmara a criação de cargos para a contratação de médicos, cabe ao João acompanhar a operação “realizar o concurso” com suas inúmeras ações, que vão desde elaborar o edital a organizar a banca até o momento da posse dos novos profissionais. João pode ou não ser o diretor do órgão de recursos humanos; caso não for, deve atuar em parceria com ele.
- ✦ No momento de desenho do plano operativo, é recomendável que se trabalhe com o conceito de seqüência de operações, de forma que algumas poderão ser desencadeadas imediatamente e outras poderão “aguardar” um pouco mais, seja porque o ator precisa acumular poder para desencadeá-las, seja porque elas dependem que algumas operações sejam previamente realizadas.
- ✦ As operações são sempre agregados de ações. Por exemplo, uma operação como “realizar reciclagem dos professores”(utilizada no exemplo da escola) deve ser desdobrada nas seguintes ações:
  - ✓ Fazer um levantamento das necessidades mais importantes;
  - ✓ Contratar o docente;
  - ✓ Elaborar o programa de reciclagem;
  - ✓ Preparar material didático;
  - ✓ Reservar o local para reciclagem;
  - ✓ Providenciar os certificados e assim por diante.
- ✦ No plano operativo só devem aparecer as operações que são formas mais agregadas de apresentação. Os gerentes de operação devem fazer seu próprio plano operativo, detalhando-o em ações.

## 11º PASSO: GESTÃO DO PLANO



### Objetivos:

1. Desenhar um modelo de gestão do plano de ação;
2. Discutir e definir o processo de acompanhamento do plano e seus respectivos instrumentos.
  - ✦ É preciso desenvolver um sistema de gestão que dê conta de coordenar e acompanhar a execução das operações, indicando as correções de rumo necessárias. Este também deve garantir uma eficiente utilização dos recursos, promovendo a comunicação entre os planejadores e executores, bem como através dos mecanismos de avaliação do plano.
  - ✦ Sucesso de um plano, ou pelo menos a possibilidade de que ele seja efetivamente implementado, depende de como será feita sua gestão.

### Como Fazer:

- ✦ Para Cecílio<sup>6</sup>, na concepção de Matus a gestão de um plano significa, centralmente, a criação de um “sistema de alta responsabilidade”.
- ✦ Num sistema de gestão como este, entre outras coisas, as pessoas devem assumir diante de um superior hierárquico ou diante de um coletivo, compromissos de executar, dentro de determinado tempo, tarefas bem específicas.
- ✦ Deve-se prestar contas regularmente sobre o andamento das operações que compõem o plano. Prestar contas não é apenas dizer “fiz ou deixei de fazer”.

Significa analisar “o por quê não foi possível fazer”, reavaliando a adequação da operação e/ou a existência de controle real dos recursos exigidos para sua execução.

- ✦ Prestar contas é também avaliar, de forma sistemática, o impacto das operações sobre os problemas que estão sendo enfrentados. Portanto, pressupõe a constituição de um sistema permanente de conversações.

Fazer uma boa gestão do plano significa efetivamente inseri-lo no sistema de direção adotado pela organização. O plano, para ter chances de ser executado com sucesso, precisa de um sistema de direção altamente comunicativo, com clara definição de responsabilidades e dispositivos de prestação regular de contas.

Mesmo sem implementar reformas estruturais radicais (muitas vezes desnecessárias), alguns (re) arranjos institucionais, ainda que provisórios, devem ser adotados para execução do plano:

- a) Uma gestão colegiada do plano com a participação da direção superior e das gerências intermediárias;
- b) A organização das pautas de reuniões do colegiado de modo que apenas as “importâncias” sejam trabalhadas, evitando-se a “distração”, pelo menos deste colegiado, com problemas emergenciais;
- c) O envolvimento das gerências formais com as operações que lhes são mais pertinentes (por exemplo: a diretoria de recursos humanos responsabiliza-se pela operação “contratar médicos”) de forma que a estrutura gerencial matriciada (centrada no plano) gradativamente supere a velha estrutura verticalizada e fragmentada;
- d) O gerenciamento do plano (enquanto um conjunto de operações) deve ser feito por um colegiado constituído pelos gerentes de cada operação (cada qual deve ter uma equipe responsável e um gerente que responda por ela). Desse modo, institui-se diferentes níveis de gerenciamento.
- e) É fundamental estabelecer canais de comunicação constantes entre estes diferentes níveis.

## 9 ATIVIDADE DO ALUNO

Agora que você sabe que o planejamento está ao seu alcance, experimente construir a atividade prática proposta.

Não a inicie sem antes consultar o anexo 1, que mostra uma situação verídica e completa de todos os passos. Trata-se de um exemplo leve e agradável; aliás, como deve ser a construção do planejamento. Siga a metodologia participativa sugerida.

### **1º. PASSO: Agora defina o ator que planeja:**

---

---

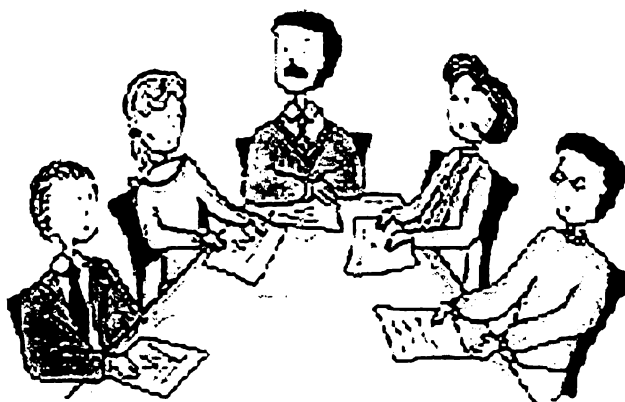
---

---

---

---

---





**3º. PASSO: Formule o(s) problema(s) que será (ão) enfrentado(s) pelo plano**

Problema(s) Final (is):

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Problema (s) Intermediário(s)

---

---

---

---

---

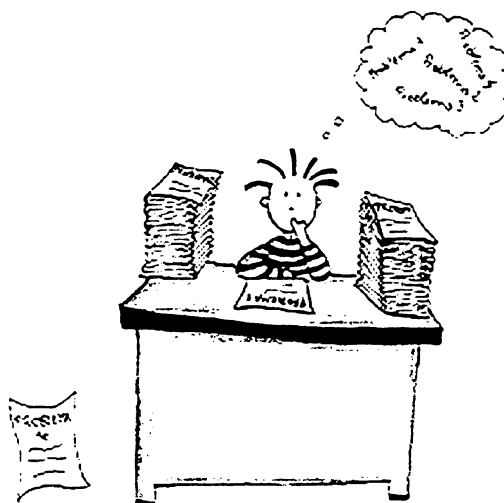
---

---

---

Problema Estruturado ( )

Problema Semi-estruturado( )



**4º. PASSO: Descreva os problemas selecionados:**

Problemas	Descritores

Ou

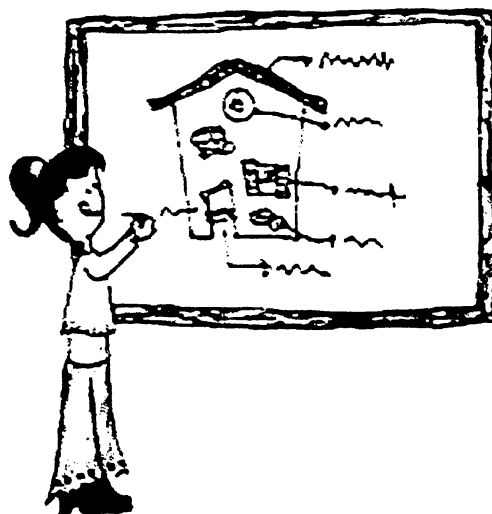
Problema(s):

Descritor (s):

D1.

D2.

.....



**5º. PASSO: Explique a partir deste momento as causas que você considera prováveis:**

**Causas prováveis do problema:**

- 1 \_\_\_\_\_
- 2 \_\_\_\_\_
- 3 \_\_\_\_\_
- 4 \_\_\_\_\_
- 5 \_\_\_\_\_
- 6 \_\_\_\_\_
- 7 \_\_\_\_\_
- 8 \_\_\_\_\_

**Agrupamento das causas:**

1. Causas relacionadas à.....

↳ ...

↳ ...

↳ ...

2. Causas relacionadas à...

↳ ...

↳ ...

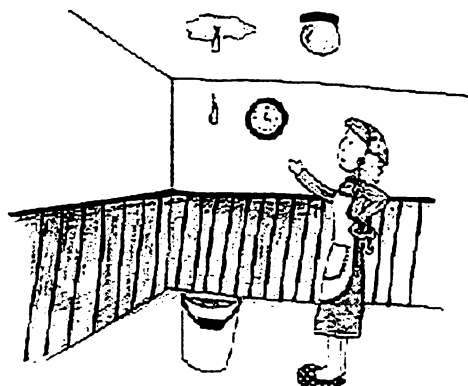
↳ ...

3. Causas relacionadas à...

↳ ...

↳ ...

↳ ...



**6º. PASSO: Selecione os “nós críticos”:**

É centro prático de ação?

---

Causa impacto sobre os descritores?

---

---

---

É da conveniência política do ator que planeja intervir sobre a causa?

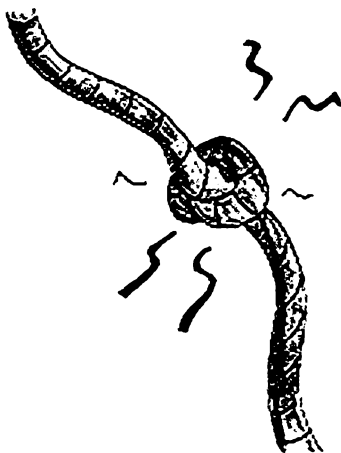
---

---

---

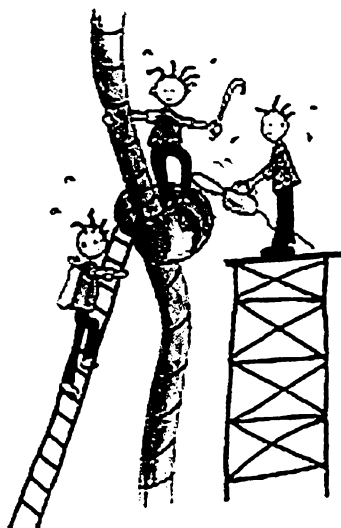
---

---



**7º. PASSO: Desenhe as operações para enfrentar os nós críticos, identificando os produtos e resultados a serem obtidos**

<b>Operações</b>	<b>Produtos</b>	<b>Resultados</b>



**8º. Passo: Identifique os recursos críticos consumidos pelas operações:**

<b>Operações</b>	<b>Recursos Críticos</b>



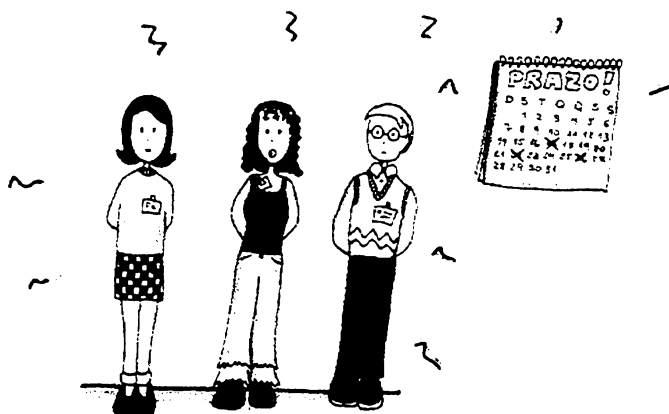
**9º. PASSO: Análise da viabilidade do plano:**

<b>Operações</b>	<b>Recursos Críticos</b>	<b>Ator que Controla</b>	<b>Motivação</b>	<b>Operação(ões) Estratégica(s)</b>

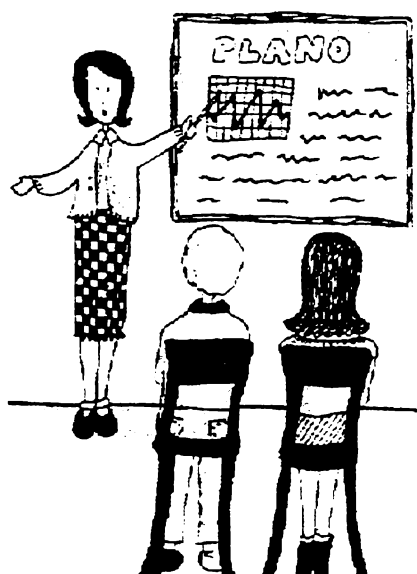


**10º. PASSO: Elabore o Plano Operativo:**

<b>Operação(ões)</b>	<b>Responsável</b>	<b>Prazo</b>



<b>11º. PASSO: Registre o sistema de acompanhamento da gestão do plano:</b>		
<b>Execução das operações</b>	<b>Impacto sobre os problemas</b>	<b>Correções de rumo</b>



**Апехо 1**

## **APLICAÇÃO DO MÉTODO DE PLANEJAMENTO**

Para apresentarmos um exemplo de aplicação do método de planejamento proposto neste manual, utilizaremos uma situação “verídica” de desenvolvimento de um processo de planejamento estratégico, intersetorial e participativo voltado para a operacionalização da proposta de construção de Cidades Saudáveis\*.

Inicialmente será apresentado um breve relato de como iniciou-se o processo no município(cujo nome é fictício) seguido de um resumo que procura apresentar as principais características e problemas deste município.

Tendo como referência esse material, vamos percorrer todos os passos e aplicar os diferentes instrumentos utilizados no método de planejamento proposto neste manual.

### **BREVE RELATO SOBRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, INTERSETORIAL E PARTICIPATIVO DESENVOLVIDO EM HIGIENÓPOLIS DO LESTE**

O prefeito do município de Higienópolis do Leste ouviu falar do Movimento Cidade Saudável e procurou a Organização de Saúde do seu Estado para que pudesse assessorá-lo na implantação da metodologia de planejamento intersetorial e participativo.

Após a constituição de um Grupo Diretivo Intersetorial(GDI) e de um Grupo Técnico Intersetorial(GTI), iniciou-se o trabalho com a aplicação da técnica da Estimativa Rápida, visando a elaboração de um “diagnóstico” sobre as condições de vida do município.

A seguir, será apresentado um resumo do Relatório Final da Estimativa Rápida, incluindo a identificação dos principais problemas relativos à qualidade de vida em Higienópolis do Leste.

\*Exemplo extraído na íntegra do : **MANUAL** de planejamento. Escola de Saúde de Minas Gerais; Escola de Medicina UFMG. Belo Horizonte, 1998. Apostila.

## **Relatório Final da Estimativa Rápida realizada em Higienópolis do Leste**

### **População**

A população de Higienópolis do Leste, em 1991, era de 6.170 habitantes.

### **Ambiente Físico**

A população, principalmente a mais carente, têm vivido grandes problemas que envolvem seu ambiente físico.

Em relação ao saneamento, quer-se enfocar problemas como: falta de água, falta de tratamento da mesma, onde a tem; forma inadequada para seu armazenamento; falta de rede de esgoto e/ou precariedade da rede existente; coleta desorganizada do lixo e/ou falta da coleta do mesmo; acúmulo do lixo em lugares inadequados; poluição e extinção dos rios; contaminação dos rios e lagoas pela esquistossomose; falta de instalações sanitárias e outros.

Em relação à água, a fonte de captação são poços artesianos. Segundo dados da Fundação Estadual, em 1991, 57,83% dos domicílios estavam ligados à rede geral de água. Além disso, seu tratamento é feito apenas por simples desinfecção através de hipoclorito e sem flúor, sendo que na zona rural não há, nem mesmo, a simples desinfecção.

Destaca-se ainda que a zona urbana tem 96,33% dos domicílios ligados à rede geral, enquanto que a zona rural tem apenas 14,31%.

No bairro do Morro Alto (parte mais alta), muitas famílias não têm água, servindo-se de duas torneiras comunitárias, próximas uma da outra e num lugar de difícil acesso.

No bairro São João falta água diariamente.

Na zona rural, destaca-se o problema da má administração na distribuição da água nas comunidades de Cachoeira e Lagoa Dourada.

Em Paraíso, várias famílias usam água que vêm de um poço raso que recebe parte do esgoto da água servida por alguns moradores.

Na Barra Funda, a água da nascente corre a céu aberto e se junta com a da lagoa, a qual é poluída por ocasião das enchentes.

Outro grande problema é a falta de limpeza nos depósitos de distribuição da água. Na Cachoeira a tampa do depósito é pequena, permitindo a passagem de insetos e pequenos animais, poluindo a água e entupindo o encanamento.

Em relação ao esgoto sanitário, segundo dados da Fundação Estadual, de 1991, 37,54% dos domicílios estão ligados à rede geral, sendo que 21,23% não têm instalação sanitária.

Na zona urbana, 63,81% dos domicílios estão ligados à rede geral de esgoto e na zona rural apenas 7,85%.

De uma maneira geral, a rede de esgoto é lançada nos córregos e rios sem tratamento, transformando-os, praticamente, em verdadeiros esgotos a céu aberto.

Em relação à coleta de lixo, segundo a Fundação Estadual, em 1991, 28,3% dos domicílios têm o lixo coletado e 51,4% dos domicílios têm o lixo jogado ou outro destino que não queimado ou enterrado. O sistema de coleta de lixo é mal organizado, não tendo uma regularidade de dias e horários; se tiver, a população desconhece.

No Centro, o lixo é coletado apenas pelos garis em carrinhos de mão e jogados em “caixotões” sem fundo, distribuídos em alguns pontos. Periodicamente, ele é recolhido pelo caminhão e jogado nos lixões nas periferias, leitos dos rios ou entradas e/ou saídas da cidade.

Acrescenta-se ainda, que outra grande parte do lixo é jogada nos córregos e lotes vagos. Na zona rural a situação também é séria, pois não possuem coleta de lixo.

Ainda no ambiente físico destacamos a falta de pavimentação de ruas nos bairros do centro e povoados; péssimas condições das estradas; falta de arborização; insuficiência e precariedade da iluminação pública; poluição sonora; uso inadequado do solo e/ou falta de sua utilização. Além disto, a drenagem pluvial constitui um problema em vários locais.

### **Ambiente Sócio-Econômico**

Quanto ao ambiente sócio- econômico, destaca- se o alto índice de analfabetismo, o baixo nível de escolaridade, a precariedade de um grande número de moradias, a baixa renda salarial e a dificuldade de inserção no mercado de trabalho.

A taxa de analfabetismo, segundo dados da Fundação Estadual/IBGE de 1991, é de 29% na sua totalidade, sendo 23% na zona urbana e 37% na zona rural, na faixa etária de 25 anos ou mais.

Em relação à renda, segundo dados da Fundação Estadual de 1991, o rendimento médio mensal dos chefes dos domicílios era de R\$176,29, sendo que 59,06% receberam apenas até um salário mínimo.

### **Perfil das doenças**

As doenças que mais afetam a população são as do aparelho respiratório, circulatório e digestivo; as infecto parasitárias (esquistossomose e verminose) e o alcoolismo.

As doenças que mais matam são as do aparelho respiratório. Em 1994, de 64 óbitos expelidos, 18 casos foram por doenças do aparelho respiratório. Quanto à mortalidade infantil, os dados são que em cada mil crianças que nascem, morrem 66.

### **Serviços Sociais**

O município conta com os seguintes serviços sociais: creche, Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Sociedade São Vicente de Paulo; Obras Sociais; Hospital e Maternidade; posto de saúde; quatro escolas estaduais, sendo uma de ensino fundamental e médio, oferecendo duas habilitações: Magistério e Contabilidade e três de Pré a 4º série de ensino fundamental; nove escolas municipais de 1º a 4º série do ensino fundamental; Pastorais da Igreja Católica e Grupo dos Alcoólicos Anônimos.

As principais queixas identificadas nas entrevistas e confirmadas na observação, em relação à creche, foram principalmente, a falta de vagas e a precariedade da estrutura física do prédio.

Em relação ao serviço de saúde, há uma percepção de que ele é mais curativo do que preventivo. Há queixas generalizadas relativas à dificuldade de acesso, principalmente para a população das comunidades rurais e também precariedade quanto à oferta de serviços.

### **1º Passo: Definir o ator que está planejando**

Ator que planeja: Grupo Decisório Intersetorial (GDI) do Movimento Cidade Saudável do município de Higienópolis do Leste.

Coordenador geral do GDI: Prefeito Municipal de Higienópolis do Leste.

<b>2º Passo: Definir a missão da organização à qual está vinculado o ator que está planejando</b>
---

### Missão do Movimento Cidade Saudável:

Desenvolver projetos para melhorar a qualidade de vida no município, através de um processo de planejamento estratégico, participativo e intersetorial, visando o enfrentamento de problemas que comprometam a qualidade de vida de toda a população.

### Produtos:

- Oferecer aprendizado de método de planejamento para desenvolvimento de projetos;
- Implantar projetos voltados para a melhoria da qualidade de vida da população;
- Realizar encontros para acompanhar e avaliar os projetos desenvolvidos.

### Clientela:

- População do município.

### Características:

- Estratégico (considerar e trabalhar conflitos);
- Comunicacional (buscar o diálogo e a construção de acordos);
- Participativo (buscar a democratização das relações estado e sociedade);
- Interdisciplinar (envolver os vários saberes);
- Intersetorial (envolver os vários setores e suas respectivas ações).

### **3º Passo: Formulação do (s) problema (s) que será (ao) enfrentado (s) pelo plano**

#### Problema:

Má administração da limpeza urbana e da coleta do lixo do município de Higienópolis do Leste.

### **4º Passo: Descrição do problema a ser enfrentado**

Deve-se procurar descrever, ou seja, caracterizar, quantificando com o máximo de precisão possível, a maneira como o problema se manifesta na situação atual, servindo para posteriormente poder ser avaliado, se os resultados alcançados pelas soluções propostas realmente conseguiram solucionar ou transformar o problema.

Descritores:

D1= 51,4% dos domicílios têm o lixo jogado ou outro destino que não queimado ou enterrado.

D2= o sistema de coleta não tem regularidade de dias e horários.

D3= o lixo é coletado em carrinhos de mão e jogado em “caixotões sem fundo”.

D4= o lixo é jogado nos “lixões” nas periferias da cidade e leito dos rios, córregos e lotes vagos.

D5= inexistência de coleta de lixo na zona rural.

### **5º Passo: Identificação das causas do problema a ser enfrentado**

Como já dito, é muito importante a participação de todos nesta discussão. Deve-se colher opiniões do grupo, escritas em tarjetas, organizando-as em um quadro visível para todos. Desta maneira, todos os participantes irão construir, conjuntamente, o quadro que busca mostrar a realidade que está sendo trabalhada e, posteriormente, identificar soluções para transformá-la, como veremos no próximo momento.

Causas do problema: (identificadas através da técnica de tempestade cerebral, ou pensando nas causas dos descritores)

1. Falta de um local adequado para o destino do lixo;
2. Falta de lixeiras públicas;
3. Animais soltos nas ruas;
4. Falta de um caminhão para a coleta do lixo;
5. Falta de fiscalização;
6. Falta de uma coordenação exclusiva de limpeza urbana, tecnicamente qualificada;
7. Falta de vontade política do ex-governante;
8. Falta de oferta de alternativas para a população destinar o lixo;
9. Falta de consciência da população sobre a melhor maneira de acondicionar o lixo doméstico.

Agrupamento das causas (problemas) por afinidade:

1. Causas relacionadas à estruturação do sistema de coleta de lixo:
  - Falta de local adequado para o destino do lixo;
  - Falta de alternativas para a população destinar o lixo;
  - Falta de lixeiras públicas;
  - Falta de um caminhão para coleta de lixo;
  - Falta de fiscalização.
2. Causas relacionadas ao gerenciamento do sistema de limpeza urbana:
  - Falta de uma coordenação capacitada;
  - Falta de vontade política do ex-governante.
3. Causas relacionadas à população usuária:
  - Falta de consciência da população sobre a melhor maneira de acondicionar o lixo doméstico;
  - Animais soltos nas ruas.

**6° Passo: Identificação dos nós críticos do problema a ser enfrentado**

As questões básicas para identificação dos nós críticos são:

- É centro prático de ação?
- Causa impacto sobre os descritores?
- É da conveniência política do ator que planeja intervir sobre a causa?
  1. Falta de local adequado para o destino do lixo;
  2. Falta de lixeiras públicas;
  3. Falta de um caminhão para coleta de lixo;
  4. Falta de fiscalização;
  5. Falta de uma coordenação capacitada para o sistema de limpeza urbana;
  6. Falta de conscientização da população em relação à limpeza urbana.

**7º Passo: Definição das operações para enfrentamento dos nós críticos incluindo os produtos e resultados a serem alcançados**

<b>OPERAÇÕES</b>	<b>PRODUTOS</b>	<b>RESULTADOS</b>
1. Construir usina para reciclagem do lixo	1. Usina de reciclagem construída 2. Usina de reciclagem em pleno funcionamento	1. Percentual elevado de lixo adequadamente destinado 2. Taxas elevadas de lixo reciclado
2. Implantar coordenação capacitada para o sistema de limpeza urbana	1. Coordenação do sistema de limpeza urbana implantada 2. Coordenação do sistema de limpeza urbana capacitada 3. Código sanitário aprovado 4. Atividades de fiscalização implantadas 5. Atividades de apreensão de animais soltos nas ruas implantadas 6. Atividades de controle de zoonoses implantadas 7. Roteiro de coleta do lixo implantado	1. Sistema de coleta seletiva de lixo implantado 2. Sistema de coleta seletiva de lixo com funcionamento satisfatório 3. População conscientizada sobre as normas de acondicionamento e coleta de lixo 4. Índice elevado de lixo doméstico adequadamente acondicionado 5. Diminuição de animais soltos nas ruas
3. Realizar atividades para conscientização da população	1. Campanhas de conscientização realizadas 2. Atividades de conscientização com escolares realizadas 3. Atividades de conscientização com lideranças comunitárias realizadas	1. Menor quantidade de lixo jogado nas ruas e outros espaços públicos 2. População participando ativamente do sistema de coleta seletiva 3. População conscientizada sobre as normas de acondicionamento e coleta do

		lixo 4. Diminuição de animais soltos nas ruas
4. Implantar lixeiras públicas	1. Nº x de lixeiras públicas implantadas	1. Menor quantidade de lixo jogado nas ruas e outros espaços públicos 2. População conscientizada sobre as normas de acondicionamento e coleta do lixo
5. Adquirir caminhão para coleta de lixo	1. Caminhão de lixo adquirido	1. População informada sobre roteiro (dias e horários) da coleta do lixo doméstico 2. Menor quantidade de lixo jogado nas ruas e outros espaços públicos

**8º Passo: Identificação dos recursos críticos consumidos pelas operações**

<b>OPERAÇÕES</b>	<b>RECURSOS CRÍTICOS</b>
1. Construir usina para reciclagem do lixo	<u>Financeiros</u> : para construção da usina <u>Político</u> : adesão da população ao sistema de coleta seletiva do lixo
2. Implantar coordenação capacitada para o sistema de limpeza urbana	<u>Políticos</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• decisão do Prefeito em designar profissional para a implantação da coordenação do sistema de limpeza urbana;</li> <li>• aprovação na Câmara Municipal do Código Sanitário;</li> <li>• aprovação pela Câmara Municipal da contratação de fiscais pela prefeitura.</li> </ul> <u>Cognitivos</u> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• profissional capacitado para coordenar o sistema de limpeza urbana;</li> <li>• profissionais capacitados para atividades de controle de zoonoses e apreensão de animais.</li> </ul>
3. Realizar atividades para conscientização da população	<u>Políticos</u> : adesão de diretores de escolas, professores, escolares, funcionários da prefeitura e lideranças comunitárias à realização das atividades de conscientização da população; <u>Cognitivos</u> : profissionais capacitados para atividades educativas de conscientização da população.
4. Implantar lixeiras públicas	<u>Organizacionais</u> : 530 tambores que serão usados como lixeiras públicas.
5. Adquirir caminhão para coleta de lixo	<u>Financeiros</u> : para aquisição do caminhão.

### **9º Passo: Análise de viabilidade do plano**

Tendo-se avançado no processo de elaboração do plano de ação no que diz respeito à formulação das propostas de intervenção sobre os problemas priorizados, coloca-se nesse momento a necessidade de uma análise mais sistematizada sobre a viabilidade dessas proposições, isto é, uma análise estratégica do plano.

Esse momento é muito importante, pois, nessa concepção de planejamento, considera-se a existência de diversos atores, com diferentes interesses e, portanto, colocando-se a possibilidade de conflito. Sendo assim, faz-se necessário promover uma análise que permita perceber como os outros atores vão se posicionar em relação ao plano e, portanto, o que fazer para viabilizar o mesmo diante de situações desfavoráveis.

Não basta pensar as soluções para os problemas, é preciso construir viabilidade para elas. A viabilidade das operações, de maneira geral, está relacionada à recursos necessários para sua operacionalização; não só os recursos financeiros ou econômicos, mas também os recursos materiais, humanos, de conhecimento e políticos. Os recursos necessários para implementação dos projetos são controlados por diferentes atores; por isso, é importante analisar como estes se posicionam em relação ao plano.

OPERAÇÕES	RECURSOS CRÍTICOS	CONTROLE DOS RECURSOS		OPERAÇÕES ESTRATÉGICAS
		Ator que controla	Motivação	
1. Construir usina para reciclagem do lixo	Financeiros Políticos	Ministério do Planejamento	Indiferente	Apresentar projeto para Ministério do Planejamento
2. Implantar coordenação capacitada para o sistema de limpeza urbana	Políticos Cognitivos	Câmara Municipal  Prefeito	Favorável  Favorável em parte	Reunião com o grupo Técnico para convencer Prefeito
3. Realizar atividades para conscientização da população	Políticos Cognitivos	Secretário de Saúde  Secretário de Educação  Lideranças	Favorável  Favorável  Indiferente	Reunião com o Grupo Técnico para motivação
4. Implantar lixeiras públicas	Organizacionais	Companhia Metalúrgica	Favorável	
5. Adquirir caminhão para coleta de lixo	Financeiros	Ministério do Planejamento	Indiferente	Apresentar projeto para Ministério do Planejamento

<b>10º Passo: Elaboração do Plano Operativo</b>
---

<b>OPERAÇÕES</b>	<b>RESPONSÁVEL</b>	<b>PRAZO</b>
1. Construir usina para reciclagem do lixo	Coordenador do Sistema de Limpeza Urbana	3º ao 9º mês
2. Implantar coordenação capacitada para o sistema de limpeza urbana	Coordenador do Grupo Técnico do Movimento Cidade Saudável	1º ao 9º mês
3. Realizar atividades para conscientização da população	Secretário Municipal da Educação	ao longo dos 12 meses
4. Implantar lixeiras públicas	Encarregado de Serviços Gerais da Prefeitura	3º ao 6º mês
5. Adquirir caminhão para coleta de lixo	Coordenador do Sistema de Limpeza Urbana	3º ao 9º mês

<b>CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO DAS OPERAÇÕES</b>												
<b>Operações</b>	<b>M E S E S</b>											
	<b>1º</b>	<b>2º</b>	<b>3º</b>	<b>4º</b>	<b>5º</b>	<b>6º</b>	<b>7º</b>	<b>8º</b>	<b>9º</b>	<b>10º</b>	<b>11º</b>	<b>12º</b>
<b>Op1</b>	*****											
<b>Op2</b>	*****											
<b>Op3</b>	*****											
<b>Op4</b>	*****											
<b>Op5</b>	*****											

## 11º Passo: Gestão do Plano

Uma vez elaborado o plano de ação, seus respectivos projetos e operações, e feita a análise de viabilidade em relação aos recursos financeiros, organizacionais (materiais e humanos), de conhecimento e políticos; resta, neste momento, trabalhar a outra dimensão fundamental da viabilidade do plano: a capacidade de implementação do mesmo pelo grupo responsável, ou seja, a capacidade para gerenciar as operações e os projetos.

Dito de outra forma, não adianta elaborar um plano, viabilizar os recursos necessários e não ter capacidade administrativa para transformar os recursos nos resultados esperados. É como elaborar um belo projeto arquitetônico para a construção de uma casa, viabilizar os recursos necessários para construí-la e, no momento de realizar a obra, colocar tudo a perder por incapacidade de gerenciamento.

Desse modo, o perfil dos gerentes e das equipes responsáveis pelos projetos é muito importante. É preciso que sejam profissionais competentes, responsáveis, compromissados e que tenham habilidade para lidar com os conflitos e obstáculos que, com certeza, surgirão.

Assim como existem diferentes modelos de planejamento- como citado, um tradicional e outro estratégico- deve-se também pensar em distintos modelos de gerenciamento ou de gestão. Neste caso, o modelo coerente com a concepção de planejamento adotada neste manual, deve também ser estratégico, descentralizado e intersetorial.

Isto significa que, o gerenciamento deve ser feito de uma forma coletiva e democrática, através de colegiados. Desse modo, cada operação deve ter uma equipe responsável e um gerente que responda pela equipe. Cada projeto, por sua vez, sendo um conjunto de operações, deve ter um ou mais coordenadores. Têm-se assim, diferentes níveis de gerenciamento. Destaca-se também que é de fundamental importância o estabelecimento de canais de comunicação constante entre estes diferentes níveis.

Em relação ao sistema de gerenciamento propriamente dito, deve-se levar em consideração os seguintes aspectos:

1. A necessidade, como já dito, de que cada operação e cada projeto estejam sob a responsabilidade de um gerente.
2. A necessidade de que a disponibilidade de tempo das equipes e dos gerentes atenda prioritariamente, às necessidades colocadas pelas operações e projetos. É muito comum que os técnicos ocupem a maior parte do seu tempo de trabalho com imprevistos

(“apagando incêndios”) ou cuidando de rotinas. É preciso inverter esse processo de modo que a maior parte do tempo desses técnicos, seja dedicada às ações planejadas; ou seja, as operações e projetos.

3. A necessidade de estabelecer-se um sistema de acompanhamento das operações e projetos, de forma a garantir que os gerentes prestem contas sobre a execução das atividades previstas, considerando os prazos e resultados esperados.
4. A necessidade de estabelecer-se um sistema de avaliação que considere:
  - Os resultados alcançados pelas operações;
  - Os resultados alcançados pelos projetos (impacto sobre os problemas);
  - Os resultados alcançados pelo plano (impacto sobre a qualidade de vida);
  - Pode-se também considerar o nível de envolvimento e satisfação da população em relação aos projetos.
5. A necessidade de garantir-se um bom sistema de comunicação entre os diferentes projetos e os diferentes níveis de gerenciamento.

## REFERÊNCIAS

1. MACHADO, M. H.; BELISÁRIO, S. A. O político e o técnico: as encruzilhadas do planejamento. In: GIOVANELLA, L.(org.). **Planejamento estratégico, programação e orçamento em saúde: textos de apoio ao ensino de saúde coletiva.** Rio de Janeiro: Ensp, 1992. p.11, 12.
2. SANTIAGO, C. A; ARETIO, L.G. **El desarrollo de la acción tutorial.** In: **La educación a distancia y la UNED.** 21. Ed. Madrid: UNED. p. 309-50.
3. FERREIRA, W. F. **Planejamento sim e não : um modo de agir num mundo em permanente mudança.** 12. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1979. p.15-35.
4. AZEVEDO, C. S. da. Planejamento e Gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlus Matus. **Caderno de Saúde pública,** Rio de Janeiro, v. 8, n.2, p. 129-133, abr./jun./1992.
5. URIBE RIVERA, F. J. **Agir comunicativo e planejamento social : uma crítica ao enfoque estratégico.** Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 1995. p. 150, 151, 164, 165, 175-190.
6. **MANUAL de planejamento.** Escola de Saúde de Minas Gerais; Escola de Medicina UFMG. Belo Horizonte, 1998. Apostila.

## REFERÊNCIAS CONSULTADAS

1. **A EDUCAÇÃO a distância na Universidade Federal do Paraná: novos cenários e novos caminhos.** Textos complementares. Universidade Federal do Paraná, Núcleo de Educação a Distância, 1998.
2. ALONSO, K. M. ; NEDER, M. L. C. **O projeto de educação a distancia da Universidade Federal do Mato Grosso: aspectos definidores de sua identidade.** Textos complementares. Universidade Federal do Paraná, Núcleo de Educação a Distância, 1996.
3. CAMPOS, G. W. S. DE.; NERHY, E. E.; NUNES, E. D. **Planejamento sem normas.** 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.
4. CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO. Resolução n. 18/00 de 14 de abril de 2000. Aprova as normas básicas da atividade acadêmica dos Cursos de Graduação na modalidade de Educação à Distância da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 14 de abril de 2000.

5. CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO. Resolução n. 17/00 de 14 de abril de 2000. Fixar normas básicas de controle e registro da atividade acadêmica dos cursos de Aperfeiçoamento e Especialização na modalidade de Educação a Distância da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 14 de abril de 2000.
6. MARTINS, O. B. **A educação à distância e a democratização do saber**. Petrópolis: Vozes, 1991.
7. MARTINS, O. B.; POLAK, Y. N. S. de.; KRELLING, P. C. L. **A educação a distância na Universidade Federal do Paraná: novos cenários e novos caminhos**.
8. MARTINS, O. B.; POLAK, Y. N. S. de.; SÁ, R. A. de. **Educação a distância: um debate multidisciplinar**. Curitiba: UFPR, 1999.
9. PRETI, O. (org.). **Educação a distância: inícios e indícios de um percurso**. Cuiabá: NEAD//E-UFMT, 1996.
10. REGULAMENTO DO CENTROS ASSOCIADOS DA UFPR PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Núcleo de Educação a Distância(NEAD)-UFPR.
11. URIBE RIVERA, F.J. **Planejamento e programação em saúde**. São Paulo: Cortez, 1989.