

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/322580654>

# Projeto Aplicativo – TERMOS DE REFERÊNCIA

Book · January 2018

CITATIONS  
12

READS  
3,566

13 authors, including:



**Gilson Caleman**

Faculdade de Medicina de Marília

5 PUBLICATIONS 22 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Valeria Vernaschi Lima**

Universidade Federal de São Carlos

43 PUBLICATIONS 231 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Marilda Siriani de Oliveria**

Hospital do Coração - HCor

25 PUBLICATIONS 60 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Altair Massaro**

Instituto de Apoio ao Desenvolvimento do SUS

10 PUBLICATIONS 25 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Nota Técnica 4 Aprendizagem Baseada em Equipes: diretrizes, etapas e recomendações [View project](#)



Homens, masculinidades e atenção à saúde no Brasil [View project](#)

PROJETOS DE APOIO AO SUS

# Projeto Aplicativo

TERMOS DE REFERÊNCIA



**HOSPITAL  
SÍRIO-LIBANÊS**



**CONASS**



**PROADI-SUS** SUS+

MINISTÉRIO DA  
**SAÚDE**



## **Ministério da Saúde**

Ricardo José Magalhães Barros – Ministro da Saúde

Francisco de Assis Figueiredo – Secretário da Secretaria de Atenção à Saúde

Gerlane Baccarin – Secretária da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa

Rogério Luiz Zeraik Abdalla – Secretário da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde

Adeilson Loureiro Cavalcante – Secretário da Secretaria de Vigilância em Saúde

Marco Antônio de Araújo Fireman – Secretário da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos

Antonio Carlos Figueiredo Nardi – Secretário da Secretaria Executiva

## **CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde**

João Gabbardo dos Reis – Presidente

Jurandi Frutuoso Silva – Secretário Executivo

## **CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde**

Mauro Guimarães Junqueira – Presidente

José Ênio Sevilha Duarte – Secretário Executivo

## **HSL – Hospital Sírio-Libanês**

Marta Kehdi Schain – Presidente da Sociedade Beneficente de Senhoras

Paulo Chapchap – Diretor Geral

Fernando Andreatta Torelly – Diretor Executivo

Luiz Fernando Lima Reis – Diretor de Ensino e Pesquisa

Gisleine Eimantas – Superintendente de Ensino

Equipe de Apoio do Instituto de Ensino e Pesquisa – IEP

# Projeto Aplicativo

## TERMOS DE REFERÊNCIA

### AUTORES

Gilson Caleman	Everton Soeiro
Valéria Vernaschi Lima	Eliana Claudia Otero Ribeiro
Marilda Siriani de Oliveira	Roberto de Queiroz Padilha
Silvio Fernandes da Silva	Laura Maria Cesar Schiesari
Altair Massaro	Leila Ramos
Romeu Gomes	Helena Lemos Petta
Sissi Marília dos Santos Forghieri Pereira	José Maurício de Oliveira
Gonzalo Veccina Neto	Lívia Bianco
Ivan Coelho	Cristiana Nunes Carvalho
Gilberto Luiz Scarazatti	



**HOSPITAL  
SÍRIO-LIBANÊS**



MINISTÉRIO DA  
**SAÚDE**



## Ficha Catalográfica

Biblioteca Dr. Fadlo Haidar  
Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa

© Reprodução autorizada pelo autor somente para uso privado de atividades de pesquisa e ensino, não sendo autorizada sua reprodução para quaisquer fins lucrativos. Na utilização ou citação de partes do documento é obrigatório mencionar a autoria.

**P958**

Projeto aplicativo: termos de referência / Gilson Caleman ... [et al.]. 1. ed., 1 reimpr. -- São Paulo: Instituto Sírio-Libanês de Ensino e Pesquisa; Ministério da Saúde, 2016. 54p. (Projetos de Apoio ao SUS)

ISBN 978-85-66757-74-3

Vários autores: Gilson Caleman; Valéria Vernaschi Lima; Marilda Siriani de Oliveira; Silvio Fernandes da Silva; Altair Massaro; Romeu Gomes; Sissi Marília dos Santos Forghieri Pereira; Gonzalo Veccina Neto; Ivan Coelho; Gilberto Luiz Scarazatti; Everton Soeiro; Eliana Cláudia Otero Ribeiro; Roberto de Queiroz Padilha; Laura Maria Cesar Schiesari; Leila Ramos; Helena Lemos Petta; José Maurício de Oliveira; Livia Bianco; Cristiana Nunes Carvalho.

1. Gestão em saúde. 2. Planejamento em saúde. 3. Planejamento estratégico em saúde. 4. Sistema Único de Saúde. 5. Educação pós-graduada em saúde. 6. Gestão de redes. I. Título.

**NLM: WA525**

# Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>9</b>
1.1. Reflexões sobre o histórico do planejamento	10
1.1.1. Fases do planejamento	10
1.1.2. Modelos explicativos	10
1.2. Planejamento estratégico situacional	11
1.2.1. Conceito de situação	11
1.2.2. Conceito de jogo social	12
1.2.3. Conceito de ator social, o outro e a subjetividade	12
1.2.4. Estratégia	12
1.2.5. O triângulo de governo	13
1.2.6. A trilogia PES/ZOPP/MAPP	14
1.2.7. Os momentos do planejamento estratégico situacional	15
1.3. O contexto recente do planejamento em saúde no Brasil: uma análise crítica e a proposta do IEP/HSL para a construção de Projetos Aplicativos	16
<b>2. Termo de Referência – TR1 Processo e produto do Projeto Aplicativo</b>	<b>17</b>
2.1. Diretrizes conceituais da atividade curricular	17
2.2. Conteúdos da atividade curricular	18
2.3. Diretrizes organizacionais da atividade curricular	19
2.4. Metodologia utilizada na atividade curricular	19
2.5. Critérios de avaliação do processo de construção do PA	20
2.6. Critérios de avaliação do produto construído	20
<b>3. Termo de Referência – TR2 Identificando problemas</b>	<b>21</b>
3.1. Apresentação	21
3.2. Dinâmica para a identificação de problemas	22
<b>4. Termo de Referência – TR3 Priorizando problemas</b>	<b>24</b>
4.1. Apresentação	24
4.2. Dinâmica para a priorização de problemas	24
4.2.1. Matriz decisória I	25
4.2.2. Matriz decisória II	25
4.2.3. Matriz decisória III	26
4.2.4. Matriz decisória IV	27
<b>5. Termo de Referência – TR4 Identificando atores sociais</b>	<b>28</b>
5.1. Apresentação	28
5.2. Dinâmica para a identificação e análise de atores sociais	28

<b>6. Termo de Referência – TR5 Explicando problemas</b>	<b>29</b>
6.1. Apresentação	29
6.1.1. Árvore explicativa ou árvore do problema	29
6.2. Dinâmica para a construção da árvore explicativa	30
<b>7. Termo de Referência – TR6 Intervindo no problema</b>	<b>33</b>
7.1. Apresentação	33
7.2. Dinâmica para a construção das intervenções	34
7.2.1. Ferramenta I: Plano de ação – PES simplificado	34
7.2.2. Ferramenta II: Planilha 5W3H	36
<b>8. Termo de Referência – TR7 Viabilizando o plano de ação</b>	<b>38</b>
8.1. Apresentação	38
8.2. Dinâmica da construção de viabilidade para o plano de ação	40
8.2.1. Identificação das ações conflitivas: matriz de análise de motivação	40
8.2.2. Matriz de análise de estratégias de viabilidade	40
<b>9. Termo de Referência – TR8 Gestão do plano – Monitorando o plano</b>	<b>42</b>
9.1. Apresentação	42
9.2. Dinâmica para a gestão do plano	43
9.2.1. Matriz de gestão do plano	44
<b>10. Apêndices</b>	<b>46</b>
<b>11. Referências</b>	<b>50</b>
<b>12. Bibliografia consultada</b>	<b>51</b>

## Índice de Figuras

<b>Figura 1. Triângulo de governo</b>	<b>13</b>
<b>Figura 2. Momentos do planejamento estratégico situacional</b>	<b>15</b>
<b>Figura 3. Representação dos movimentos de construção do Projeto Aplicativo, IEP/HSL</b>	<b>18</b>
<b>Figura 4. Etapas do arco da metodologia problematizadora</b>	<b>19</b>
<b>Figura 5. Árvore explicativa, segundo descritores, causas e consequências</b>	<b>30</b>
<b>Figura 6. Esquema representativo da ferramenta 5W3H</b>	<b>36</b>
<b>Figura 7. Etapas-chave da gestão do plano</b>	<b>43</b>
<b>Figura 8. Cronograma de acompanhamento da implementação do plano de ação</b>	<b>45</b>

## Índice de Quadros

Quadro 1. Modelos explicativos para o planejamento .....	11
Quadro 2. Relação de ferramentas e oficinas de trabalho, atividade curricular PA, IEP/HSL .....	18
Quadro 3. Elementos estruturantes do produto PA .....	20
Quadro 4. Matriz decisória para priorização de problemas, segundo valor e interesse .....	25
Quadro 5. Matriz decisória para priorização de problemas, segundo urgência e capacidade de enfrentamento .....	26
Quadro 6. Matriz decisória para priorização de problemas, segundo magnitude, valorização, vulnerabilidade e custo .....	27
Quadro 7. Matriz decisória para priorização de problemas, segundo relevância, prazo/urgência e factibilidade .....	27
Quadro 8. Matriz de mapeamento de atores sociais, segundo valor e interesse diante dos problemas priorizados .....	29
Quadro 9. Listagem de nós críticos .....	34
Quadro 10. Planilha plano de ação – PES, segundo frente de ataque (nó crítico) .....	35
Quadro 11. Planilha plano de ação – 5W3H, segundo frente de ataque (nó crítico) .....	37
Quadro 12. Exemplo de matriz de análise de motivação dos atores sociais, segundo ação do plano .....	39
Quadro 13. Matriz de análise de motivação dos atores sociais, segundo ação do plano .....	40
Quadro 14. Matriz de análise das estratégias de viabilidade, segundo ações conflitivas .....	40
Quadro 15. Detalhamento da análise de viabilidade .....	42
Quadro 16. Matriz de gestão do plano .....	44
Quadro 17. Matriz de monitoramento do plano .....	44
Quadro 18. Planilha orçamentária .....	45

## Siglas

<b>D</b>	Descritor
<b>DOP</b>	Demanda de operação ou ação
<b>MAPP</b>	Método Altadir de Planejamento Popular
<b>NC</b>	Nó crítico
<b>OK</b>	Operação ou ação K
<b>OP</b>	Operação ou ação
<b>P</b>	Problema
<b>PA</b>	Projeto Aplicativo
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>R</b>	Resultado
<b>Si</b>	Situação Inicial
<b>So</b>	Situação Objetivo
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TR</b>	Termo de Referência
<b>ZOPP</b>	Planejamento por Projetos Orientado por Objetivos





Salvador Dalí

“Navegar é preciso, viver não é preciso.”

Fernando Pessoa

“Se, por um lado, as coisas ou as estruturas determinam a vida das pessoas, por outro, são estas mesmas pessoas que constroem as coisas, os valores e as estruturas.”

Gastão Campos (1997)

# 1. Introdução

A integração entre a teoria e a prática e entre o mundo do trabalho e da aprendizagem é um importante eixo educacional de currículos orientados por competência e baseados em metodologias ativas de ensino-aprendizagem. Por meio desse eixo, utilizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa do Hospital Sírio-Libanês – IEP/HSL, o desenvolvimento de capacidades para intervenção e transformação da realidade gera projetos – que denominamos projetos aplicativos ou PA e pretendemos que sejam potentes, viáveis e factíveis. Essas características para um projeto aplicativo tornam sua construção um desafio instigante.

A atividade curricular voltada à construção de projetos aplicativos segue uma perspectiva construtivista da educação de adultos, sendo predominantemente oferecida no formato de cursos de especialização lato sensu; mas também em cursos de aperfeiçoamento que visem produzir intervenções na realidade.

As estratégias e ações educacionais desenvolvidas nos cursos do IEP/HSL têm como pressupostos o respeito aos tempos de aprendizagem, às singularidades e às subjetividades dos participantes. No que diz respeito ao processo de construção do PA, essas intencionalidades também estão presentes. É nessa perspectiva que deve ser compreendida a dimensão educacional na construção dos projetos de intervenção.

Para tanto, a metodologia emprega, predominantemente, os fundamentos do planejamento estratégico situacional, como será visto adiante. Preocupa-nos, no entanto, que essa utilização não seja feita de forma prescritiva, pois reduz o potencial de inovação e criatividade e não valoriza as singularidades dos sujeitos envolvidos em sua elaboração. Além dessa abordagem, também são oferecidas outras possibilidades de instrumentos e dispositivos que podem ser elegidos, de acordo com a necessidade ou propósito. A expectativa é de que, independentemente do tipo de ferramenta ou instrumento utilizado, o processo de construção dos PAs contribua para o desenvolvimento do pensamento estratégico, para uma análise qualificada dos contextos que envolvem as práticas de saúde e, particularmente, o mundo do trabalho.

Embora os conteúdos dos projetos aplicativos possam variar de acordo com o objeto/escopo dos cursos aos quais estão vinculados e dos desejos dos participantes e/ou organizações envolvidos na sua construção, essa atividade curricular visa produzir inovações ou apoiar a transformação de práticas, processos ou produtos na área da saúde e no contexto do sistema de saúde brasileiro.

No sentido de ampliar o potencial de produção de mudanças, é fundamental que as propostas de intervenção atendam aos requisitos de viabilidade e factibilidade em sua concretização. Para tanto, o planejamento, a nosso ver, exige algum método, e essa é a razão de essa atividade educacional ser desenvolvida por meio de oficinas de trabalho. Nas oficinas, são oferecidas opções metodológicas para os diferentes momentos do planejamento.

Essas opções são ofertas que não excluem outras possibilidades ou caminhos fundamentados pelos envolvidos na construção do PA. As capacidades de antecipar e de intervir na realidade precisam ir além dos elementos instituídos pelas políticas vigentes e da aplicação eficiente de recursos escassos, como parâmetros e objetivos a serem alcançados. Na produção do cuidado em saúde é preciso ousar para fazermos melhor. Nesse sentido, a incorporação de novos protagonistas, acrescentando diferentes olhares e perspectivas para promover as mudanças, mostra-se um bom ponto de partida para ampliarmos as capacidades de criação e inovação.

## 1.1. REFLEXÕES SOBRE O HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

O planejamento pode ser considerado uma das quatro funções interativas da administração, que são: planejar, organizar, executar e controlar (MIRANDA, 2002). Planejar é uma função tão antiga quanto o próprio homem, sendo razoável supor que elaborar planos faz parte da essência da natureza humana. Basicamente é uma função que diz respeito ao pensar antes de agir. Como área de conhecimento mais sistematizado na área da saúde, no entanto, é bem mais recente, e na América Latina passou por três fases distintas, denominadas normativa, estratégica e do pensamento estratégico aplicado ao planejamento (CHORNY, 1990).

### 1.1.1. FASES DO PLANEJAMENTO

A fase normativa privilegia o racionalismo e a cientificidade, sendo que o planejador considera-se e coloca-se de forma independente em relação ao contexto social sob análise. Não reconhece o conflito ou, mesmo que o reconheça, não considera a possibilidade de que ele interfira no processo de planejamento. Essa fase teve forte influência do método CENDES/OPAS, em 1965, que buscava eficiência na aplicação dos recursos públicos como objetivo central a partir de uma suposta “neutralidade” do planejador.

A fase estratégica representa um rompimento com a fase anterior (normativa). A década de 1970 destaca-se pelo deslocamento do planejamento em saúde do domínio da economia e da racionalidade científica, própria das ciências físicas e naturais, para o campo das ciências sociais e políticas. A publicação pela OPAS, em 1975, do documento “Formulación de Políticas de Salud” foi um marco importante nessa ruptura, pela crítica que faz ao planejamento tradicional e aos planos normativos (OPAS, 1975). Essa fase reconhece conflitos no sistema social e destaca a importância de levar em conta a existência e o posicionamento de outros atores, além daquele que planeja, na elaboração de propostas de mudança. O planejamento passa a utilizar-se de “imagem-objetivo”, “estratégias” e “planos estratégicos” e a considerar a influência dos contextos social, político e econômico.

A terceira fase – do pensamento estratégico aplicado ao planejamento – é considerada uma derivação da fase anterior, sendo mantido o paradigma estratégico inaugurado com aquela, e tendo proeminência de três enfoques: o pensamento estratégico de Mario Testa; o planejamento situacional de Carlos Matus e o enfoque estratégico da Escola de Medellín. Para Mario Testa é a partir do estudo do poder que pode ser compreendida a estratégia. Além dessa concepção, esse autor coloca em discussão o planejamento, ou seja, “o que fazer”, vinculado à análise do poder e da estrutura social; e, nesse sentido, sua proposta é mais de concepção do que da criação de uma metodologia. Carlos Matus, por sua vez, preocupa-se mais com a fundamentação de um método, procurando dar uma racionalidade estratégica num contexto situacional do processo decisório. A Escola de Medellín tem orientação mais pragmática, estando mais focada na aplicação de métodos e técnicas (CHORNY, 1990; SILVA, 2001)

### 1.1.2. MODELOS EXPLICATIVOS

Para cada uma das fases indicadas, podemos identificar modelos explicativos e, conseqüentemente, distintas técnicas de planejamento ou de projeção, de acordo com as características da realidade à qual se quer aplicá-las. Esses modelos foram baseados na presença de probabilidades de predição, classificadas em deterministas ou estocásticas, e de possibilidades de previsão, classificadas em incerteza quantitativa ou dura (Quadro 1).

**Quadro 1** – Modelos explicativos para o planejamento.

Modelo determinista	Posso prever com exatidão
Modelo estocástico	Posso prever com probabilidades objetivas e conhecidas
Modelo de incerteza quantitativa	Posso prever possibilidades qualitativas
Modelo de incerteza dura	Não posso conhecer o futuro, mas posso planejar cenários e planos para enfrentá-lo

Fonte: Huertas F., 1996.

Em relação aos quatro modelos, o determinista e o estocástico são mais adequados para explicarmos situações que seguem leis deterministas ou probabilísticas, particularmente na perspectiva das ciências naturais. O modelo de incerteza quantitativa segue leis qualitativas sobre o número de possibilidades, uma vez que há incerteza quantitativa em relação a essas probabilidades. Finalmente, o modelo de incerteza dura representa nossa prática social e traduz as situações que vivenciamos em nosso cotidiano do trabalho.

Considerando essa categorização, o planejamento estratégico situacional é um método para planejar cenários e planos para enfrentar problemas ou aproveitar oportunidades existentes numa dada realidade. Nesse tipo de modelo há espaço para a criatividade e a transformação, embora possa haver, também, reprodução. Assim, há incertezas ao mesmo tempo quantitativas e qualitativas: somente algumas possibilidades futuras podem ser enumeradas e não se pode atribuir probabilidades. Nesse sentido, o plano é uma aposta.

## 1.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

### 1.2.1. CONCEITO DE SITUAÇÃO

Partindo do pressuposto de que não existe uma única realidade, e sim diferentes interpretações de um determinado contexto, cabe aqui explicitarmos a diferença entre diagnóstico e situação, na perspectiva do planejamento estratégico situacional.

No planejamento tradicional, utiliza-se o conceito de diagnóstico (emprestado da medicina) para explicar a realidade. O diagnóstico representa “a” verdade sobre essa realidade, e, por isso, válida para qualquer pessoa. Considera que dados e informações objetivas são interpretados do mesmo modo pelas pessoas a partir da aplicação de uma racionalidade técnica que desvela a realidade assim como uma patologia.

Diferentemente dessa ideia, a apreciação situacional é considerada uma leitura de dados e informações que expressam uma determinada interpretação da realidade, construída em função de distintos valores, interesses e inserção social daquele que a explica. O conceito de situação está intimamente relacionado com a perspectiva daquele que explica a realidade. Toda explicação é uma leitura da realidade feita por um autor. Assim, mesmo que tenhamos diferentes interpretações de uma mesma realidade, é importante reconhecermos essas diferenças que, fundamentalmente, têm relação com a posição que assumimos num determinado jogo social (MATUS, 1993).

Para os atores sociais, os diagnósticos técnicos, elaborados de modo isento ou sem uma visão predeterminada, têm valor de matéria-prima a ser processada, no sentido da construção de uma apreciação situacional sobre os diagnósticos. Diferentes interpretações produzem ações que modificam a realidade.

### 1.2.2. CONCEITO DE JOGO SOCIAL

A realidade é eminentemente movimento e mudança e, segundo Matus (1993), o processo de produção social que determina uma dada realidade assemelha-se a um jogo. Diferentemente de um sistema, que opera com certa regularidade e previsibilidade, no jogo social há reprodução; mas também criação, conflitos e transformação. Esses movimentos acontecem em função da ação de atores sociais com objetivos diferentes e, muitas vezes, conflitantes.

### 1.2.3. CONCEITO DE ATOR SOCIAL, O OUTRO E A SUBJETIVIDADE

Atores sociais são pessoas ou forças sociais que controlam algum poder no jogo social, podendo ser um grupo, uma associação ou organização em torno da qual pessoas se organizam, de modo relativamente estável ou contínuo, para alcançar objetivos comuns (MATUS, 1993). Esses atores são capazes de produzir eventos que alteram a situação, e o fazem segundo suas percepções e pontos de vista.

A produção de um ponto de vista deriva dos conhecimentos, das experiências, crenças, dos valores e interesses que cada um ou cada grupo social vai construindo no contato com os outros e com o mundo.

Para Deleuze (2012), cada um de nós, como sujeitos, nos construímos na existência, nos diferentes encontros vividos com o outro, nos acontecimentos. Muitos desses encontros podem passar, conscientemente, despercebidos; mas, assim como aqueles que nos afetam profundamente, vão produzindo um repertório que utilizamos para interpretar a realidade. Em função do que ocorre nesses encontros e de seus efeitos, o sujeito é tencionado a problematizar os sentidos de cada experiência e o sentido dos pontos de vista diferentes dos seus.

12

Assim, a realidade é, para os seres humanos, um mundo intersubjetivo. Entre as várias realidades, a vida cotidiana pode ser considerada uma realidade por excelência, visto que é interpretada pelas pessoas e subjetivamente constituída a partir do sentido que lhe é conferido (BERGER & LUCKMANN, 1991). Assim, a emoção influencia a percepção do que é a realidade para cada pessoa (MATURANA, 2005). Conforme aponta Schutz (2008, p. 85), “o mundo não é um mundo privado de um único indivíduo, mas um mundo intersubjetivo (...) e nós não agimos apenas no mundo, mas também sobre o mundo”.

A aceitação do outro como uma pessoa legítima, no sentido da construção de seus repertórios (MATURANA, 2005) e, por isso, de diferentes pontos de vista, permite a promoção de relações dialógicas e voltadas à construção de um metaponto de vista. Segundo MORIN (2007), o metaponto de vista surge no diálogo entre ideias e valores, aparentemente antagônicos ou contraditórios, que representam as diferentes interpretações que as pessoas fazem da realidade, segundo sua inserção, conhecimentos e vivências no mundo.

Considerando as diferentes interpretações construídas pelos sujeitos sobre a realidade, esses, na posição de atores sociais, buscam agir sobre o mundo e nele produzir mudanças segundo seus desejos. Para tanto, de modo mais ou menos organizado, elaboram projetos de intervenção por meio da construção de estratégias.

### 1.2.4. ESTRATÉGIA

Estratégia é uma palavra à qual se atribui diferentes significados, desde algo importante (estratégico) a ser feito, um cálculo para vencer um oponente, e até aspectos transcendentais, relativos ao futuro. No planejamento estratégico, o conceito de estratégia deve ser compreendido como o uso ou a aplicação de uma mudança situacional visando alcançar a situação objetivo. Por sua vez, tática é entendida como o uso ou a aplicação de recursos escassos para obter uma mudança situacional imediata.

A estratégia também é uma forma de se antecipar aos possíveis obstáculos que surgirão quando se pretende passar da situação inicial – Si para a situação objetivo – So. A situação inicial é uma representação da leitura de mundo realizada por um determinado ator social. Nessa leitura ficam declarados os problemas, desconfortos, as insatisfações e os desafios que o ator identifica na sua relação com a realidade em foco. A situação desejada representa um patamar situacional mais favorável, segundo a perspectiva do ator que explica a realidade, obtido por meio de mudanças que esse ator gostaria de desencadear para transformar a realidade.

Para promover mudanças na realidade, especificamente em relação à situação inicial, é como se participássemos de um jogo e, para vencer as dificuldades, precisássemos analisar como pensam os outros participantes, como se comportam diante da mesma realidade, quais conflitos poderão ocorrer em função das relações existentes ou não, como devo me comportar diante desses possíveis conflitos para perseguir meus desejos e interesses. Nesse sentido, entende-se que a existência de conflitos é inerente às relações humanas e à existência de atores sociais.

Cabe destacar que as interpretações e ações dos outros atores que interagem no jogo social são difíceis de serem previstas e, por mais que façamos planos estratégicos para nos anteciparmos às possíveis reações, teremos de conviver com um razoável grau de incerteza acerca do futuro.

Entre os meios táticos/estratégicos a serem utilizados, sempre que possível, deve-se preferir aqueles que implicam negociação e cooperação. Evidentemente, nem sempre isso será possível, sendo importante que o ator que planeja procure desenvolver seu raciocínio estratégico, tendo em mente que o projeto de mudança de uma determinada realidade não se restringe a seus interesses e valores e que pode haver posições contraditórias às suas que resultarão em conflito.

### 1.2.5. O TRIÂNGULO DE GOVERNO

Matus (1993), em sua proposição do denominado Triângulo de Governo, contribuiu para o desenvolvimento do pensamento estratégico. Mesmo sendo mais aplicado aos âmbitos centrais de governo (incluindo, por exemplo, uma secretaria municipal), o triângulo auxilia no entendimento das estratégias de viabilização de um Plano de Ação. Para esse autor, é preciso articular três variáveis: projeto, governabilidade e capacidade de governo (Figura 1).

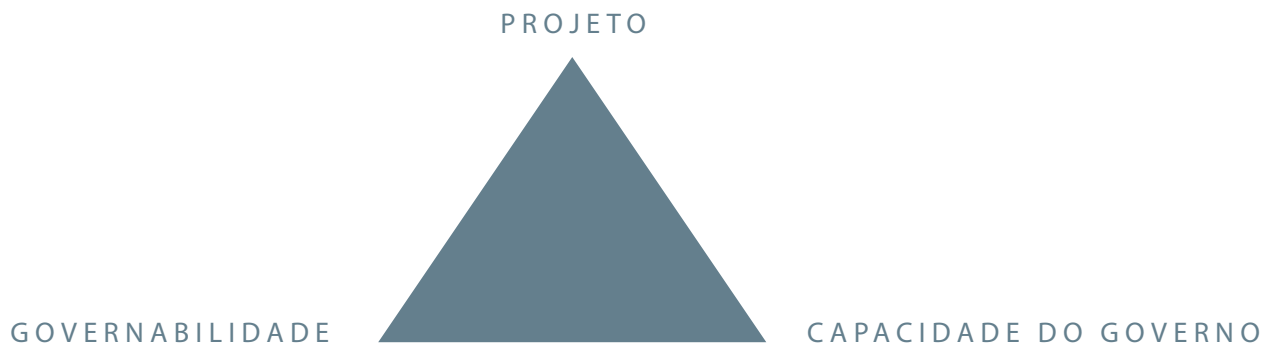


Figura 1 – Triângulo de governo.

O projeto diz respeito ao “conteúdo propositivo dos projetos de ação” que um ator social propõe-se a realizar para alcançar seus objetivos.

A capacidade de governo, também referida como capacidade de condução ou direção, refere-se ao acervo de técnicas, domínio da teoria, métodos, destrezas, habilidades e experiência de planejamento que o ator e sua equipe de governo dominam, além de outros conteúdos necessários à execução do projeto, especialmente aí incluídas as capacidades de lidar com a dimensão subjetiva e social envolvidas nas leituras que outros atores farão do projeto apresentado.

A governabilidade é a relação entre as variáveis controladas e não controladas pelo ator social que propõe um determinado projeto.

Com essas três variáveis, colocadas em um triângulo, é importante que os planejadores procurem dar harmonia aos vértices. Não basta ter um excelente plano de ação (ou seja, um excelente projeto) se não forem desenvolvidos os dois outros vértices do triângulo, a capacidade de execução e a governabilidade.

### 1.2.6. A TRILOGIA PES/ZOPP/MAPP

O PES – Planejamento Estratégico Situacional é considerado um método complexo e mais apropriado para o planejamento público, no âmbito central de governo. O conceito de situação é um dos principais enfoques teóricos do método. Segundo Matus, os diferentes atores sociais, em função de suas lutas e interações com outros atores definem uma determinada situação denominada jogo social. O fazem a partir de suas perspectivas e, portanto, de suas explicações para uma determinada situação. Assim, a explicação situacional não é única; a depender da forma como os atores estão inseridos, a mesma realidade pode ter explicações distintas. Além do mais, ela é dinâmica, e as explicações podem se modificar em decorrência de novas percepções que passam a ser adotadas pelos atores que a explicam. Diz Matus que “a situação está sempre referida a um ator, à sua própria explicação da realidade, mas inclui a explicação de outros atores” (MATUS apud SÁ e ARTMANN, 1994, p. 21). Torna-se necessário, para que um ator explique a realidade, analisar também o que os outros atores que com ele interagem pensam sobre ela.

O ZOPP (sigla em alemão de Zieorientierte Projektplanung – ou Planejamento por Projetos Orientado por Objetivos) é mais aplicável a âmbitos intermediários de governo. Sofreu adaptações da proposta adotada na Alemanha, sendo considerado um método de menor abrangência em relação ao PES; mas, por isso mesmo, com algumas limitações para promover análises estratégicas (SÁ & ARTMANN, 1994). Apesar do conceito de situação não ser tão central quanto o é no PES, no ZOPP os grupos envolvidos com o projeto podem ser classificados como beneficiários, simpatizantes, afetados, oponentes etc.

O MAPP – Método Altadir de Planejamento Popular foi desenhado pelo próprio Matus para um âmbito de gestão local ou de organização popular. Trata-se de um método considerado simples em relação aos dois anteriores, embora seja orientado por conceitos semelhantes aos do PES, como o de situação e ator social. Uma de suas etapas é a da explicação situacional, na qual se pressupõe a identificação e a análise de relevância do conjunto de atores (SÁ & ARTMANN, 1994).

Em nossa proposição, como trabalhamos mais com o âmbito de gestão local, o método MAPP, em princípio, mostra-se mais apropriado; mas, como mesmo nesse âmbito tem-se o entendimento de que o desenvolvimento do raciocínio e do pensamento estratégico é fundamental, incorporamos algumas proposições do PES e de outras abordagens, como a gestão de projetos e a análise estratégica, advindas do planejamento desenvolvido no contexto de instituições privadas.

### 1.2.7. OS MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

No planejamento estratégico situacional, Matus (1993) refere-se a quatro momentos que se alternam em um processo contínuo, sendo que “nenhum momento é necessariamente anterior a outro (...) ele volta a se repetir, para dominar transitoriamente várias vezes mais, no futuro.” (p. 299): (1) momento explicativo, que se refere à questão “tende a ser”; (2) momento normativo, ou “deve ser”; (3) momento estratégico, que prospecta o que “pode ser”; e (4) momento tático-operacional, relacionado à execução das ações (Figura 2)

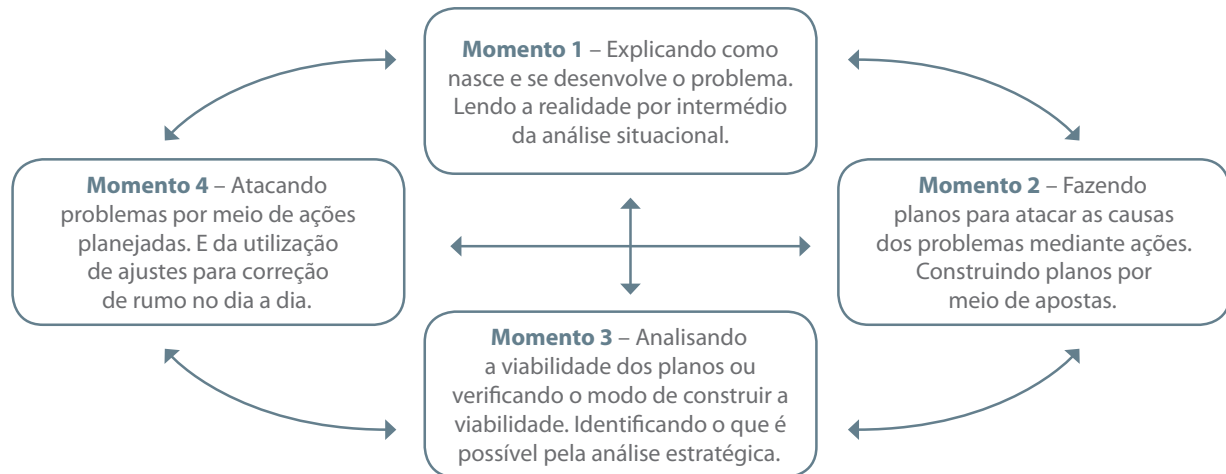


Figura 2 – Momentos do planejamento estratégico situacional.<sup>1</sup>

É no momento explicativo que se realiza a seleção e explicação dos problemas a partir do conceito de situação, utilizando a árvore explicativa dos problemas. É nesse momento também que se faz a análise do jogo social, os conflitos potenciais que podem surgir em decorrência do comportamento dos atores que interagem nesses espaços.

O momento normativo diz respeito ao conteúdo propositivo do plano. Nessa etapa é importante que o ator que planeja estabeleça a direcionalidade de onde deseja ir (ou seja, a situação objetivo, anteriormente abordada); analise cenários prováveis em que se desenvolverão o plano e as condições ou circunstâncias controladas ou não controladas por ele; analise a articulação entre o projeto que pretende executar, as dificuldades e facilidades (governabilidade) de executá-lo e a capacidade, domínio das técnicas e métodos para fazê-lo. Este último aspecto pode ser melhor analisado por meio do triângulo de governo, apresentado no tópico 1.2.5.

O momento estratégico refere-se à viabilidade do plano. Compreende três dimensões básicas de análise: a política, a econômica e a organizativa. A concepção estratégica aqui é utilizada para alcançar um objetivo futuro e para vencer a resistência de outros atores ou ganhar sua colaboração.

O momento tático-operacional refere-se à intervenção propriamente dita. Valoriza-se a condução do plano, e conseqüentemente seu monitoramento e correções a serem efetivadas ao longo do tempo nas operações propostas.

<sup>1</sup> Adaptado de REIG DL & ARAÚJO FILHO T. O uso das metodologias “planejamento estratégico situacional” e “mapeamento cognitivo” em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. Gest. Prod., São Carlos, v. 9, n. 2, ago. 2002.



### 1.3. O CONTEXTO RECENTE DO PLANEJAMENTO EM SAÚDE NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA E A PROPOSTA DO IEP/HSL PARA A CONSTRUÇÃO DE PROJETOS APLICATIVOS

A apropriação e o uso acentuado dos fundamentos conceituais e metodológicos do planejamento estratégico no Brasil seguiu-se a um período classificado de “crise do planejamento” (ONOCKO CAMPOS, 2003). Isso ocorreu, apontam as correntes críticas, pela mudança do objeto de planificação por parte de muitos planejadores, que deixa de ser a produção do cuidado em saúde e passa a ser a simples administração eficiente dos recursos. Entre as dimensões apontadas cita-se o predomínio do instrumento, ou seja, a racionalidade instrumental, e a valorização dos meios em detrimento dos fins. Valoriza-se o como fazer, e não o que fazer ou o para que fazer. Os efeitos levam à despersonalização dos sujeitos e a um “efeito colonizador da razão instrumental” (ONOCKO CAMPOS, 2003, p. 72).

A produção de teorias e métodos do planejamento estratégico em saúde no Brasil desenvolve-se em quatro linhas distintas: (1) o resgate da potencialidade comunicativa do planejamento estratégico; (2) a ênfase no planejamento estratégico para a gestão democrática; (3) o aprimoramento da técnica de planejamento; e (4) o esclarecimento do planejamento em relação a teorias da complexidade (CHORNY, 1990).

Mesmo que por diferentes caminhos e não com a mesma ênfase, as linhas que analisam os rumos do planejamento em saúde criticam os métodos e o seu caráter prescritivo e normatizador como elementos que enviesam o pensamento estratégico. Cecílio (apud ONOCKO CAMPOS, 2003), por valorizar tanto a abordagem teórica quanto algum rigor metodológico, apresenta uma perspectiva mais dialógica na relação teoria, métodos e dispositivos.

16

Nesse debate, a posição de Onocko Campos (apud ONOCKO CAMPOS, 2003) também aponta para uma ponderação entre as ênfases da teorização e da metodologia, quando propõe uma mediação entre a racionalidade crítica e a necessária cota de instrumentalidade operativa.

Parece-nos razoável afirmar que, no contexto mais recente do uso do planejamento estratégico no país, há uma preocupação de diversos autores em não valorizar excessivamente os especialistas em planejamento, em não se submeter à mera razão instrumental e em não valorizar os meios como forma de se atingir os fins, considerando que já estejam dados e aprioristicamente definidos.

Os caminhos escolhidos pelo IEP/HSL para apoiar a construção dos Projetos Aplicativos são apresentados por meio de Termos de Referência – TR neste documento. Além desse recurso, utilizamos vídeos que apresentam o planejamento de uma equipe simulada de técnicos de saúde em dinâmicas que visam dar um panorama geral das ferramentas disponíveis e explicitadas nos termos de referência. As simulações não se prestam a esgotar as etapas apresentadas nos TR, mas a apresentar uma das possibilidades que permitam dar uma ideia geral do trabalho a ser realizado. Ambos, termos e simulações, devem ser considerados apoios e sugestões de um modo de fazer. Os participantes podem buscar outras fontes e substituir ferramentas e dispositivos que permitam alcançar o mesmo objetivo para cada oficina de trabalho e o momento de elaboração de um plano de intervenção na realidade.

Insistimos em nosso posicionamento de que as técnicas metodológicas contidas nos termos de referência e utilizadas nas simulações devem ser compreendidas como trilhas, e não como trilhos a serem rigorosamente seguidos; nesse sentido, podem sofrer ajustes e adaptações, sempre que necessário. Assim como são apresentadas, já revelam adaptações promovidas pelos autores deste caderno, cujo maior propósito é o de favorecer o protagonismo dos participantes no desenvolvimento do pensamento estratégico e, por meio desse, contribuir para a produção de melhorias no cuidado à saúde no contexto do SUS.

## 2. Termo de Referência – TR1 Processo e produto do Projeto Aplicativo

**Intencionalidade:** Explicitar diretrizes, conteúdos e organização da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”, assim como das: (i) capacidades a serem estimuladas e avaliadas no processo de construção do PA, com vistas ao desenvolvimento do raciocínio estratégico e do comprometimento com a produção do projeto e (ii) características esperadas do produto, no sentido da maior garantia de potência, viabilidade e factibilidade para a transformação da realidade.

**Foco:** O processo e o produto desenvolvidos na construção do PA. Nesse termo de referência são apresentadas as diretrizes e as características a serem observadas e analisadas na construção do PA e os critérios de avaliação, tanto para o processo quanto para o produto.

### 2.1. DIRETRIZES CONCEITUAIS DA ATIVIDADE CURRICULAR

Ao considerarmos que “ensinar exige compreender que a educação é uma forma de intervenção no mundo” (FREIRE, 2011, p. 96), a construção de um projeto aplicativo representa uma oportunidade concreta para traduzirmos nossa ação como sujeitos que desejam transformar a realidade.

Na atividade curricular denominada Projeto Aplicativo, o objeto de estudo e aprendizagem dirige-se aos problemas ligados à vivência concreta do(s) participante(s) e à formulação de uma proposta de intervenção para o enfrentamento desse problema. Assim, nessa atividade há dois focos a serem trabalhados: o processo de construção do PA e o produto propriamente dito.

No processo de construção, uma das principais capacidades a serem desenvolvidas é a do pensamento/raciocínio estratégico, como forma de “sermos condutores de nosso próprio futuro” (MATUS, 1993, p. 13). Além dessa, a capacidade de contextualizar os projetos em relação ao(s) problema(s) relevante(s) para o trabalho em saúde do(s) participante(s) também é estimulada.

Em relação à postura para o desenvolvimento do trabalho, devem ser estimulados e valorizados o comprometimento e a abertura nos processos de pactuação, no sentido de o outro ser considerado como um sujeito legítimo em seus desejos, interesses e valores.

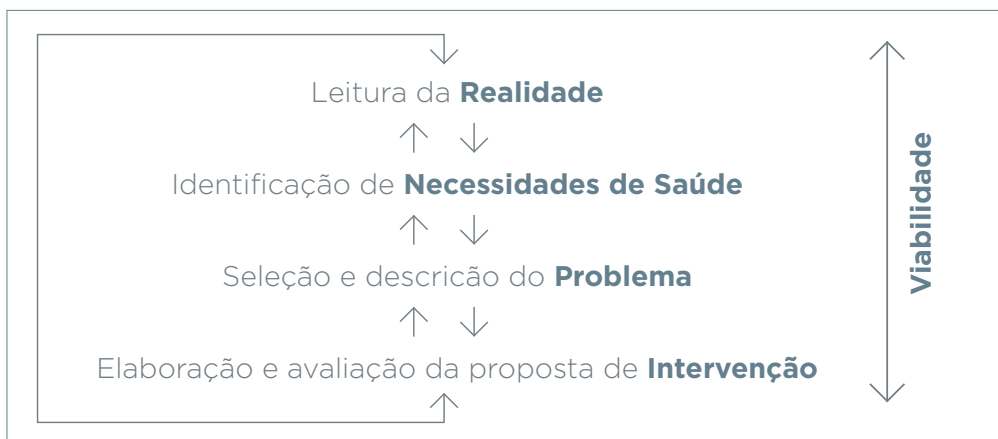
Em relação ao produto, o PA é considerado um trabalho técnico-científico aplicado, orientado à intervenção numa dada realidade. Busca associar conhecimento e ação para dar respostas técnicas e políticas que visem melhores práticas. Nesse sentido, vincula-se a uma opção ética e política que, na área de atenção à saúde, ancora-se nos princípios do SUS. Na área de gestão, nos valores da gestão democrática e da cogestão. Na educação, na abordagem construtivista da aprendizagem.

O projeto aplicativo diferencia-se de um projeto de pesquisa ou monografia. A pesquisa visa produzir novos conhecimentos para compreender melhor uma dada realidade. Já o projeto aplicativo prioriza a sistematização de uma intervenção em uma realidade concreta. Nesse contexto, intervenção pode ser entendida como “conjunto de meios: físicos, humanos, financeiros ou simbólicos organizados num contexto específico, em um dado momento para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática” (CONTANDRIOPOULOS et al., 1997).

Um projeto aplicativo pode ser considerado um projeto de intervenção quando em sua redação encontram-se claramente apresentados os seguintes aspectos: (a) demarcação do problema ou da necessidade da intervenção; (b) contextualização da situação que envolve o problema; (c) objetivos, considerando as ações ou atividades-fim que serão empreendidas; (d) fundamentação que sustentará a intervenção; definição do campo e da população-alvo; (e) procedimentos que serão utilizados para a realização da intervenção e (f) definição dos resultados ou produtos que serão potencialmente obtidos.

## 2.2. CONTEÚDOS DA ATIVIDADE CURRICULAR

Nessa atividade curricular, os conteúdos trabalhados visam à ampliação das capacidades dos participantes do grupo afinidade para a: (i) leitura da realidade, de modo a contemplar a complexidade dos processos sociais envolvidos num determinado fenômeno; (ii) identificação de necessidades sociais de saúde; (iii) seleção e descrição/explicação do problema priorizado; e (iv) construção da intervenção, considerando recursos, prazos, orçamento e responsáveis. A análise de viabilidade da proposta, no sentido da transformação desejada, ocorre de modo transversal aos movimentos do processo de construção, conforme esquema representado na Figura 3.



**Figura 3** – Representação dos movimentos de construção do Projeto Aplicativo, IEP/HSL.

18

As ferramentas que apoiam o desenvolvimento dos projetos aplicativos são consideradas conteúdos intermediários, uma vez que sua escolha para a construção do PA depende dos objetivos e do percurso metodológico nele definidos. Desse modo, esses conteúdos podem variar, e sua escolha e aplicação devem ser avaliadas de acordo com a pertinência e coerência desses em relação aos objetivos e resultados desejados.

Para o desenvolvimento da Atividade Curricular foi escolhido um conjunto de ferramentas do planejamento estratégico situacional que apoia os movimentos de elaboração de um projeto aplicativo (Quadro 2).

**Quadro 2** – Relação de ferramentas e oficinas de trabalho, atividade curricular PA, IEP/HSL.

<i>Oficina de Trabalho</i>	<i>Ferramentas</i>
OT Leitura de realidade – análise situacional	Situação Inicial (Si) e Situação Objetivo (So)
OT Identificando problemas	Técnica da Visualização Móvel
OT Priorizando problemas	Matriz Decisória
OT Identificando atores sociais	Identificação de Atores Sociais
OT Explicando o problema priorizado	Árvore Explicativa de Problemas
OT Construindo o plano de intervenção	Matrizes do Plano de Ação
OT de Viabilidade	Matrizes de Viabilidade
OT Gestão do Plano	Matrizes de Monitoramento e de Orçamento

### 2.3. DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS DA ATIVIDADE CURRICULAR

Essa atividade curricular pode ser desenvolvida por um grupo de participantes que pactuam um mesmo problema a ser enfrentado ou por um participante que deseja construir seu Trabalho de Conclusão nesse formato.

Quando um grupo de participantes desenvolve essa atividade em conjunto, geralmente é denominado de grupo afinidade, sendo composto por até 10 integrantes, orientados por docentes do IEP/HSL. O docente diretamente responsável pela orientação e avaliação dos PA é o facilitador de aprendizagem vinculado à iniciativa educacional em questão, podendo ser apoiado por docentes especialistas em determinados temas ou metodologias.

O processo de desenvolvimento do PA focaliza a participação de cada membro do grupo nessa produção, incluindo o desenvolvimento de capacidades específicas para a elaboração de uma proposta de intervenção. Nesse tipo de avaliação diferentes participantes podem alcançar desempenhos distintos e, portanto, distintos conceitos avaliativos.

O apoio à construção e a avaliação do produto focalizam as características de clareza, relevância e fundamentação do projeto, assim como a coerência e a articulação entre suas partes, incluindo os aspectos de viabilidade, factibilidade e potência da proposta para o enfrentamento do problema selecionado. Na avaliação, todos os autores do produto alcançam o mesmo conceito avaliativo.

Tanto as avaliações de processo como as de produto são realizadas de modo formativo e somativo. Ambas são analisadas como corequisitos na avaliação de desempenho de cada participante. Por esse motivo, há a necessidade de que cada participante alcance o critério satisfatório nas duas avaliações (processo e produto) para contemplar o conceito satisfatório na Atividade Curricular – AC “Projeto Aplicativo”.

### 2.4. METODOLOGIA UTILIZADA NA ATIVIDADE CURRICULAR

Para a exploração dos conteúdos da AC Projeto Aplicativo utiliza-se a metodologia da problematização – MP, inspirada no Arco de Charles Maguerez, adaptado por Bordenave e Pereira (2001). Por meio dessa metodologia, todo o processo de aprendizagem tem início no contato e na leitura de realidade, realizados pelos atores sociais em questão (Figura 4).

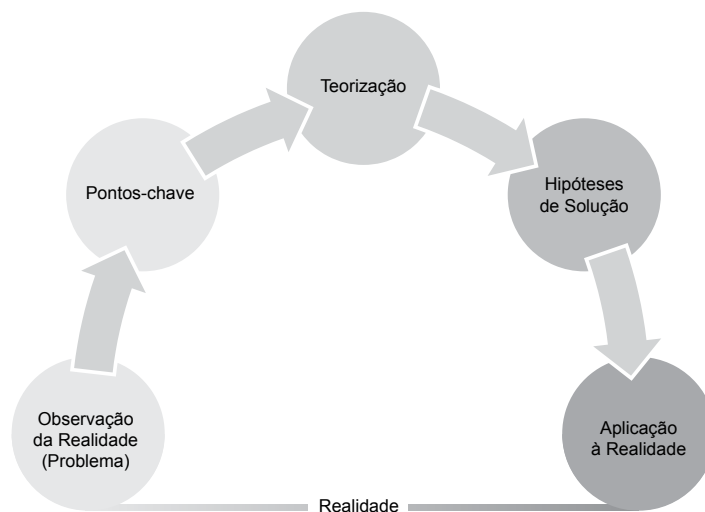


Figura 4 – Etapas do arco da metodologia problematizadora.

Fonte: Bordenave & Pereira, 2001, p. 10.

A partir da identificação de problemas por um conjunto de atores que almejam transformar a realidade, diversas ferramentas são apresentadas por meio de oficinas de trabalho, no sentido de apoiar a construção de planos de intervenção. Esses planos são baseados em hipóteses de solução definidas a partir de um aprofundamento teórico e reflexivo sobre a cadeia explicativa de causas e consequências dos problemas identificados. O principal diferencial para a escolha dessa metodologia é a possibilidade de retorno à realidade, que permite aos atores que identificam aspectos insatisfatórios na realidade uma intervenção qualificada, apoiada por referenciais do planejamento estratégico situacional.

## 2.5. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PA

Embora considerando a perspectiva coletiva da produção do PA, o foco dessa avaliação está direcionado ao desempenho de cada participante no desenvolvimento das atividades que resultam na elaboração do produto acadêmico. Para tanto, devem ser focalizados os seguintes aspectos, detalhados nos Apêndices A e B: (i) compromisso na construção; (ii) contextualização; (iii) postura aberta e pactuação e (iv) pensamento estratégico.

## 2.6. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PRODUTO CONSTRUÍDO

Para a análise do produto, são levados em consideração os elementos denominados estruturantes ou invariantes da proposta, uma vez que no percurso metodológico encontram-se os conteúdos chamados de intermediários ou variantes.

20

Os elementos estruturantes devem estar presentes em todos os projetos e correspondem aos itens do instrumento de avaliação do produto: (i) contexto; (ii) objeto; (iii) objetivos; (iv) fundamentação; (v) percurso metodológico; (vi) plano de intervenção (Quadro 3).

**Quadro 3** – Elementos estruturantes do produto PA.

<b>Contexto</b>	<p>Descrição e reflexão sobre as condições do contexto no qual será desenvolvido o PA</p> <p>Apresentação e caracterização da necessidade ou do problema selecionado</p> <p>Inclui a justificativa que determinou a escolha do objeto em função do contexto explicitado</p> <p>Essa descrição deverá colocar ênfase nos aspectos que explicitam a relevância da proposta</p>
<b>Objeto</b>	<p>Problemática ou problema a ser enfrentado, considerando a leitura da realidade e a análise de viabilidade</p>
<b>Objetivos</b>	<p>Os objetivos gerais e específicos do PA sintetizam a sua direcionalidade</p>
<b>Fundamentação</b>	<p>Cada uma das variáveis constantes no problema deverá ter suas bases teóricas explicitadas, referenciadas e discutidas</p>
<b>Percurso Metodológico</b>	<p>Descrição dos métodos utilizados para elaboração da proposta do PA</p>
<b>Plano de Intervenção</b>	<p>Propostas de ações</p> <p>Gestão do plano</p>

Os critérios de avaliação para cada componente podem ser acompanhados no Apêndice C. O formato e os prazos de entrega devem ser observados no respectivo caderno do curso ao qual o participante estiver vinculado.

### 3. Termo de Referência – TR2 Identificando problemas

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de leitura de realidade dos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo” por meio do uso de técnicas e ferramentas específicas de análise situacional.

Favorecer a aceitação do “outro” como uma pessoa legítima, de modo que a leitura de realidade desse outro também possa ser considerada, mesmo sendo distinta daquela do ator que declara o problema.

Apoiar a identificação de problemas e estimular o desejo de mudanças e a necessidade de elaborar estratégias para produzi-las.

**Foco:** Análise situacional. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem a explicitação de Situação Inicial (Si) e Situação objetivo (So).

#### 3.1. APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento de capacidades para planejar requer a ambição de mudar a situação atual, também chamada de Situação Inicial – Si, no sentido de uma situação desejada ou Situação Objetivo – So. É importante lembrar que “problemas não existem independentemente das pessoas – eles existem quando elas os sentem” (HELMING E GÖBEL, 1998). Num contexto democrático, precisa ser exercitada a capacidade de considerar legítimo o direito do outro de ter problemas e de ter desejos de mudá-los.

Segundo Matus (1993), “um problema é um obstáculo que, numa situação concreta, situa-se entre a realidade atual e aspirações de um ator que participa de um jogo social, com carga particular de ideologias, valores e conhecimento”. Desse ponto de vista, problema é uma situação negativa ou inadequada que se quer resolver. Esse autor entende que “macroproblemas sintetizam todos os problemas relevantes para um ator em uma situação concreta”.

Problema, então, pode ser considerado um obstáculo que dificulta a mudança da situação existente para a situação desejada. Ou seja, problema é o que impede o ator de atingir seus objetivos, que dizem respeito a mudar a realidade. Como comentamos anteriormente, a realidade não é percebida igualmente por todos e, portanto, os problemas variam na perspectiva de quem os identifica.

Teixeira (2001) contribui ao conceituar problema como uma discrepância entre a realidade constatada ou simulada e uma norma aceita ou criada como referência para determinado ator, o que significa dizer que um problema para um ator social pode não ser ou até ser solução para outro.

Temos um exemplo clássico que ilustra essa situação: o não cumprimento de horário pelos trabalhadores é um problema para o gerente, mas não para os funcionários que não o cumprem. A instituição de controle eletrônico pode ser uma solução para o gerente, mas passa a ser um problema para esses trabalhadores.

A depender do ponto de referência, os problemas podem ser classificados em relação:

**(i) à natureza dos fenômenos envolvidos:**

Problemas estruturados: são bem definidos em virtude de terem todas as causas conhecidas e soluções geralmente consensuais;

Problemas quase estruturados: são complexos, geralmente têm muitas causas (multicausais), nem sempre fáceis de serem identificadas, e nem sempre há propostas consensuais para sua solução.

**(ii) à posição na organização:**

Problemas intermediários: são os vividos no cotidiano da organização e que causam interferência na qualidade final dos produtos ou dos serviços prestados;

Problemas finais: são os vividos diretamente pelos usuários da organização.

**(iii) ao tipo, como:**

Problemas de saúde, que se relacionam com doenças, acidentes, carências, agravos, vulnerabilidade e riscos e são considerados problemas terminais; e

Problemas de serviços de saúde, relacionados com infraestrutura, organização, gestão, financiamento, considerados problemas intermediários.

Cabe destacar que quando solucionamos um problema, invariavelmente, outros aparecem. Assim, no máximo, conseguimos fazer uma troca de problemas, que pode ser bastante benéfica, uma vez que nessa trajetória podemos alcançar conquistas que nos aproximam da situação desejada. O desenvolvimento do pensamento estratégico na análise situacional focaliza, predominantemente, os momentos explicativo e normativo do planejamento estratégico.

### 3.2. DINÂMICA PARA A IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS

Considerando o contexto/conjuntura atual da realidade na qual se pretende intervir (serviço de saúde ambulatorial ou hospitalar, rede de atenção à saúde da região, município, secretaria ou outra organização), os participantes são convidados a trabalhar com quatro movimentos para a identificação de problemas.

**1º Movimento:** Identificação individual da situação inicial – Si por meio do levantamento de desconfortos em relação à realidade. Cada participante deve eleger três desconfortos/inquietudes em relação ao contexto para o qual quer direcionar seu projeto aplicativo/ planejamento, ou seja, em relação à realidade sobre a qual pretende intervir. Cada desconforto deve ser expresso numa cartela (tarjeta) com letra clara e de tamanho adequado à leitura dos participantes da oficina. A palavra escolhida deve expressar a carga negativa que caracteriza o desconforto identificado. Assim, teremos três tarjetas por participante, cada uma com um desconforto/inquietude. As cartelas devem ser fixadas em mural que permita a visualização de todos os participantes.

**2º Movimento:** Identificação do conjunto de desconfortos/problemas por meio do esclarecimento das ideias individuais, da análise de pertinência e do agrupamento de ideias afins

As ideias devem ser compartilhadas utilizando-se a técnica de visualização móvel:

- enumeração das tarjetas;
- esclarecimento das ideias, sempre que as ideias expressas na tarjeta não estejam autoexplicativas; não a compreenderam solicitam esclarecimento, sem julgamento; o autor esclarece e o grupo contribui para que a tarjeta expresse exatamente a ideia pretendida pelo autor; nessa etapa não deve ser aberta a análise do mérito ou pertinência das ideias. O esforço aqui é para o entendimento das diferentes leituras de realidade e, portanto, dos diferentes problemas a ela relacionados;
- análise do mérito/pertinência das ideias por meio do diálogo entre diferentes perspectivas;
- agrupamento das ideias afins (núcleos de sentido) visando à construção de macroproblemas.

O facilitador deve apoiar na diferenciação de causas e consequências, perguntando se o problema explicitado é causa ou consequência de um problema maior ou anterior. Essa problematização favorece a identificação dos problemas possíveis de serem enfrentados, e não apenas suas consequências.

### **3º Movimento:** Declaração dos macroproblemas identificados

O participante/grupo deve, a partir de cada agrupamento de problemas, eleger o melhor enunciado para cada macroproblema (nome do macroproblema contendo uma descrição que expresse seu sentido e sua carga negativa).

### **4º Movimento:** Declaração dos desejos de mudança (situação objetivo – So)

O participante/grupo deve, a partir de cada macroproblema, declarar o desejo de transformar a carga negativa que os mesmos trazem.

O interesse em transformar essa realidade com o apoio do curso e dos parceiros autores dessa iniciativa é considerado um estímulo à construção do projeto de intervenção.

### **5º Movimento:** Pactuação no grupo de trabalho

Quando o ator que explica a realidade for um grupo que irá construir coletivamente um plano para enfrentar os problemas identificados, a identidade desse ator é fortalecida por meio da pactuação em relação aos problemas que perceberam no movimento de leitura da realidade. A partir dessa identidade, a construção de uma agenda e de contratos de trabalho para a construção do Projeto Aplicativo devem fazer parte desse movimento da oficina de trabalho.

A construção desses pactos, especialmente para os momentos nos quais o grupo estará em autogestão (sem a presença do facilitador), é fundamental para um bom andamento da Atividade Curricular e do trabalho a ser produzido. Os pactos visam contribuir para o estabelecimento de compromisso com uma construção coletiva por meio da distribuição e articulação de tarefas.

Em alguns cursos poderá existir um quinto movimento, no qual o grupo de trabalho irá dialogar seus macroproblemas com aqueles construídos pelos autores do curso. Desse diálogo, ajustes poderão ser aplicados na produção do grupo e na leitura de realidade realizada pelos autores do curso.



## 4. Termo de Referência – TR3 Priorizando problemas

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de priorizar problemas, considerando o conjunto de desconfortos ou inquietudes identificados a partir da leitura de realidade dos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Promover a priorização de problemas por meio do uso de matrizes que analisam diferentes combinações de critérios.

Favorecer o processo de negociação a partir do diálogo entre diferentes perspectivas, valores e interesses presentes ao se atribuir graus de importância para os problemas.

**Foco:** Negociação e priorização de problemas. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento de capacidade de negociação e priorização de problemas, havendo quatro possibilidades de matrizes para apoiar a tomada de decisão.

### 4.1. APRESENTAÇÃO

Em todas as atividades da vida, e por muitos motivos, somos induzidos a fazer escolhas. No planejamento não é diferente. Após o exercício de identificação de problemas, como geralmente as necessidades de mudanças tendem a ser em maior número do que as possibilidades de executá-las, será necessária a escolha do problema considerado prioritário para ser objeto da elaboração de um plano de intervenção. Essa escolha deve considerar aspectos subjetivos e objetivos, devendo ser processada de forma clara e criteriosa, incluindo dados, informações e percepções que possam apoiar a tomada de decisão. Assim, priorizar significa conferir importância e valor a um determinado problema em detrimento de outros.

24

Como um ator social pode ser um grupo de pessoas, essa priorização deve ser negociada e pactuada entre os participantes do grupo. É importante notar que mesmo os participantes agrupados em torno de um objetivo comum podem atribuir diferentes graus de importância para um problema. Os diferentes motivos que levam a uma diferente priorização precisam ser explicitados para que o grupo possa pensar estrategicamente nessa escolha.

Para além do ator envolvido na priorização de problemas, outras pessoas da mesma organização podem influenciar nessa tomada de decisão. A abordagem desses outros âmbitos na tomada de decisões e da perspectiva de outros atores envolvidos com o problema priorizado será trabalhada na oficina de atores sociais.

### 4.2. DINÂMICA PARA A PRIORIZAÇÃO DE PROBLEMAS

A ferramenta “matriz decisória” será utilizada como forma de apoiar a tomada de decisão para a priorização de problemas. Para tanto, serão oferecidas quatro possibilidades de matriz, que podem ser usadas separadamente ou em conjunto, embora alguns critérios possam se sobrepor. Em relação às matrizes: a I focaliza, prioritariamente, o valor e o interesse do ator em relação aos problemas; a II destaca a urgência e a capacidade de enfrentamento dos problemas; a III analisa a factibilidade e a viabilidade das ações para o enfrentamento dos problemas; e a IV foca na evidência do problema e no custo da intervenção. Todas são úteis para apoiar a tomada de decisão, no sentido de trazerem uma certa objetividade no tratamento de dimensões atravessadas pela subjetividade.

A aplicação das matrizes começa pela colocação dos problemas identificados na primeira coluna, sem nenhuma ordem específica para essa listagem. Após a aplicação dos critérios segundo o tipo de matriz, o ator prioriza estabelecendo uma hierarquia baseada nas maiores pontuações.

### 4.2.1. MATRIZ DECISÓRIA I

Essa matriz focaliza o valor que o ator que planeja atribui ao problema e seu interesse em solucioná-lo. Pode ser aplicada a partir das percepções e nos conhecimentos prévios do(s) ator(res) que explica(m) o problema.

Valor: importância que o ator confere a cada problema, considerando o contexto, as implicações e as consequências para as pessoas por ele afetadas. Ao atribuir valor ao problema, cada ator utiliza sua interpretação, baseada em conhecimentos e experiências prévias que diferenciam diversos graus de importância, ponderados pela possibilidade de enfrentamento desses problemas. Para cada problema devem ser atribuídos valores segundo os critérios “baixo”, “médio” ou “alto”.

Interesse: é o posicionamento por meio do qual um ator situa-se ante à realidade, que pode ser vista como uma situação a ser superada/evitada ou como oportunidade para ser aproveitada/fomentada. Expressa-se por meio de três sinais:

- (i) negativo (-): quando o ator tem interesse em manter a realidade tal como se encontra ou rechaçar qualquer mudança que pretenda alterá-la;
- (ii) positivo (+): quando o ator tem interesse em mudar a realidade, transformá-la; e
- (iii) indiferente (neutro): quando o problema não afeta o ator e, por isso, para ele não há nenhuma importância em relação à manutenção ou mudança da situação.

**Quadro 4** – Matriz decisória para priorização de problemas, segundo valor e interesse.

<i>Matriz decisória I</i>			
<i>Problema</i>	<i>Valor</i>	<i>Interesse</i>	<i>Nota (0 a 10)</i>
1			
2			
3			
n			

Priorização: o ator deve atribuir uma nota de 0 a 10 para cada problema, considerando a combinação entre valor e interesse, sendo que as maiores notas devem representar os problemas com alto valor e interesse (+), estabelecendo uma ordem de prioridade.

### 4.2.2. MATRIZ DECISÓRIA II

Essa matriz destaca a urgência e a capacidade de enfrentamento do problema. Para sua aplicação deve haver uma maior investigação em relação aos problemas a serem enfrentados para que se possa determinar a necessidade de recursos na construção do plano de intervenção. O conhecimento dessa necessidade permite a aplicação do critério “capacidade de enfrentamento”, que deriva do conceito de governabilidade, entendido como sendo a relação entre as variáveis controladas e não controladas pelo ator social que identifica o problema.

Capacidade de enfrentamento: pode ser classificada como: “dentro” da capacidade quando o ator controla todos os recursos; “fora” da capacidade quando não tem controle dos recursos e “parcial” quando o ator controla apenas parte dos recursos para enfrentar o problema.

Urgência: critério relacionado à premência da intervenção diante das consequências derivadas do problema. Para estabelecer a urgência, convencionou-se uma pontuação total (por exemplo, 50) que cada um distribui entre os problemas.

**Quadro 5** – Matriz decisória para priorização de problemas, segundo urgência e capacidade de enfrentamento.

*Matriz decisória II*

<i>Problema</i>	<i>Urgência</i>	<i>Capacidade de enfrentamento</i>	<i>Ordem de prioridade</i>
1			
2			
3			
n			

Priorização: a ordem de prioridade é obtida a partir da combinação entre as maiores pontuações correspondentes aos problemas cuja capacidade de enfrentamento esteja dentro da governabilidade do ator e alcancarem as maiores pontuações em relação à urgência.

#### 4.2.3. MATRIZ DECISÓRIA III

26

Essa matriz provém do método CENDES-OPS (1965). Também requer o levantamento de dados e informações para o preenchimento dos critérios: magnitude, transcendência, vulnerabilidade e custos. Em função desses critérios, essa matriz mostra-se adequada para comparar e priorizar problemas de saúde.

Magnitude: diz respeito ao tamanho do problema. Pode ser avaliada em relação ao número de pessoas atingidas ou acometidas pelo problema. Os indicadores epidemiológicos frequentemente são utilizados para evidenciar a magnitude. Para valorá-la utiliza-se os critérios: baixa (0); significativa (1); alta (2); e muito alta (3).

Transcendência/valorização: relativa à importância política, técnica e cultural atribuída pelo(s) ator(es) aos problemas listados. Critérios: baixa (0); significativa (1); alta (2); e muito alta (3).

Vulnerabilidade/disponibilidade tecnológica: reflete a existência de conhecimento e recursos materiais para o enfrentamento dos problemas. Critérios: baixa (0); significativa (1); alta (2); e muito alta (3).

Custos: deve-se considerar um custo estimado da intervenção necessária à resolução do problema. Os custos são o único critério de valorização inversa, isto é, quanto menor o custo de intervenção, maior o indicativo para ser priorizado. Os critérios são: baixa (3); significativa (2); alta (1); e muito alta (0).

**Quadro 6** – Matriz decisória para priorização de problemas, segundo magnitude, valorização, vulnerabilidade e custo.

*Matriz decisória III*

<i>Problema</i>	<i>Magnitude</i>	<i>Valorização</i>	<i>Vulnerabilidade</i>	<i>Custos</i>	<i>Ordem de prioridade</i>
1					
2					
3					
n					

Priorização: a ordem de prioridade é obtida a partir da somatória das pontuações correspondentes aos problemas listados cuja magnitude, transcendência e vulnerabilidade sejam maiores e as intervenções correspondam aos menores custos.

#### 4.2.4. MATRIZ DECISÓRIA IV

Teixeira (2001) propõe uma matriz específica para priorização de problemas no sistema de saúde segundo quatro critérios. Todos os critérios requerem o levantamento de evidência para serem corretamente aplicadas as pontuações: baixa (0); significativa (1); alta (2); e muito alta (3).

Relevância: importância do problema para o sistema de saúde;

Prazo/Urgência: tempo disponível ou necessário para resolver determinado problema. Quanto maior a urgência, menor será o prazo disponível para resolver esse problema. Para tanto, é recomendado que seja feita a seguinte pergunta: A resolução desse problema pode esperar ou deve ser realizada imediatamente?

Factibilidade: capacidade de intervenção no problema;

Viabilidade: capacidade política, técnica e gerencial para a execução das ações para o enfrentamento do problema.

**Quadro 7** – Matriz decisória para priorização de problemas, segundo relevância, prazo/urgência e factibilidade.

*Matriz decisória IV*

<i>Problema</i>	<i>Relevância</i>	<i>Prazo/Urgência</i>	<i>Factibilidade</i>	<i>Viabilidade</i>	<i>Total de pontos</i>
1					
2					
3					
n					

Priorização: a ordem de prioridade é obtida a partir da somatória das pontuações correspondentes aos problemas listados cuja relevância, urgência, factibilidade e viabilidade sejam maiores.

## 5. Termo de Referência – TR4 Identificando atores sociais

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de identificação de atores sociais relevantes ao problema priorizado pelos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Favorecer a aceitação do “outro” como uma pessoa legítima, de modo que a leitura de realidade desse outro também possa ser considerada, mesmo sendo distinta daquela do ator que declara o problema.

**Foco:** Identificação e análise de atores sociais. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento da capacidade de leitura da realidade/análise situacional, especialmente envolvendo a identificação de atores sociais relevantes aos problemas priorizados, segundo seus valores e interesses.

### 5.1. APRESENTAÇÃO

A identificação de atores sociais relevantes num determinado contexto é uma ação importante para a produção de um entendimento aprofundado da realidade. Após elencar os problemas que considera prioritários, o ator que planeja compreender melhor o contexto identifica os atores que possam contribuir para a geração e/ou manutenção desses problemas. Essa etapa da análise situacional contribui para o desenvolvimento do pensamento estratégico por meio do exercício de imaginar potenciais desdobramentos, favoráveis ou contrários, em relação às iniciativas que visem solucionar os problemas priorizados.

Um ator social, para se configurar como tal, deve ter três características/condições: (i) capacidade para formular projetos de intervenção na realidade, quer para mudá-la ou reproduzi-la; (ii) capacidade de mobilizar recursos e motivar pessoas para levar à frente uma proposta de mudança ou de reprodução do contexto atual; e (iii) algum grau de organização, ou seja, pessoas que se agrupam em torno de uma proposta ou projeto ou organização e que devem estar de acordo e de certa forma mobilizadas para uma atuação coordenada.

Os atores inserem-se de distintas maneiras no jogo social, alinham-se a distintas ideologias e, portanto, têm diferentes interesses e intenções, segundo suas perspectivas, valores, ideologias e interesses. O que orienta a identificação dos atores sociais relevantes é a seguinte questão: Que atores podem ter contribuído para a geração ou manutenção dos problemas e, mesmo que não tenham dele participado, qual pode ser seu interesse (negativo ou positivo)?

Importante destacar que, nessa etapa, também focalizamos o momento explicativo do planejamento estratégico, uma vez que buscamos aperfeiçoar a análise situacional considerando as explicações de outros atores. Mais à frente, quando formos implementar ações, no momento tático-operacional do planejamento, a análise da posição desses atores diante das ações elaboradas volta a ser relevante para a análise de viabilidade do plano.

### 5.2. DINÂMICA PARA A IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE ATORES SOCIAIS

O ator que declarou e priorizou problemas na Situação Inicial – Si deve fazer um levantamento, mapeando os atores sociais relevantes em relação aos problemas selecionados, mediante a aplicação da matriz de valor e interesse. A matriz de mapeamento dos atores sociais visa apoiar o ator que planeja inferir sobre a possível racionalidade dos demais atores que interagem no jogo social.

**Quadro 8** – Matriz de mapeamento de atores sociais, segundo valor e interesse diante dos problemas priorizados.

<i>Matriz de mapeamento de atores sociais</i>			
<i>Análise Situacional</i>	<i>Delinear o contexto: situação inicial (Si), situação objetivo (So)</i>		
<i>Problemas Priorizados</i>	<i>Relacionar os problemas selecionados em ordem de priorização</i>		
<i>Ator Social</i>	<i>Listar os atores sociais</i>	<i>Valor</i>	<i>Interesse</i>
1			
2			
3			
n			

Os conceitos e a atribuição de pontuação para valor e interesse seguem as orientações realizadas para a Oficina de Priorização de Problemas, especificamente na Matriz Decisória I.

## 6. Termo de Referência – TR5 Explicando problemas

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de explicar os problemas priorizados pelos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Favorecer a descrição/caracterização de problemas e a elaboração de um fluxograma relacionando as causas e consequências relativas ao problema priorizado.

**Foco:** Caracterização e explicação de problemas. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento de capacidades para a construção de explicações sobre a ocorrência do problema e suas consequências como parte da análise situacional.

### 6.1. APRESENTAÇÃO

O objetivo da análise de problemas é o de estabelecer uma visão geral da situação problemática. Quem pretende atuar em uma realidade concreta e mudar os resultados considerados insatisfatórios deve aprofundar o conhecimento dos problemas que prioriza como mais relevantes e formular um conjunto de prováveis explicações para a ocorrência desses problemas, segundo sua perspectiva.

#### 6.1.1. ÁRVORE EXPLICATIVA OU ÁRVORE DO PROBLEMA

A explicação de um problema é uma reconstrução simplificada dos processos que os geram e das consequências identificadas. A explicitação das relações entre causas e consequências gera um diagrama de causa-efeito. A melhor descrição dos problemas e a construção de um fluxograma relacionando as causas e consequências possibilita a identificação de potenciais obstáculos e oportunidades para a intervenção. A explicação situacional, representada por esse tipo de fluxograma, é conhecida como árvore explicativa ou árvore do problema.

O raciocínio, ao se processar uma árvore explicativa, é analítico-causal, e não hierárquico. Assim, no diagrama/fluxograma são estabelecidas as ligações consideradas mais importantes, sem hierarquia entre elas. Essa representação acaba simplificando a realidade, que é complexa. É o que a literatura denomina de “redução da complexidade”.

Paralelamente à perda de complexidade, em função da diagramação, o fluxograma permite uma identificação mais objetiva de âmbitos e oportunidades para a construção de intervenções. A árvore explicativa pode ser complementada com estudos, sempre que esses venham a aduzir informações que ampliem a abordagem da problemática em análise, visando evitar uma redução demasiadamente simplificada da realidade. Conclui-se a árvore explicativa quando os planejadores avaliam que as principais relações de causa-efeito foram consideradas.

## 6.2. DINÂMICA PARA A CONSTRUÇÃO DA ÁRVORE EXPLICATIVA

A partir do problema priorizado, as equipes devem identificar:

- as manifestações que melhor descrevem e mensuram o problema, expressando-as em forma de descritores;
- as causas que determinam o problema;
- as consequências do problema; e

a cadeia lógica multicausal entre os descritores, as causas e consequências, ou seja, a árvore explicativa deve ser desenhada de maneira clara, sintética e precisa, a partir e da identificação e relação entre descritores, causas e consequências (Figura 5).

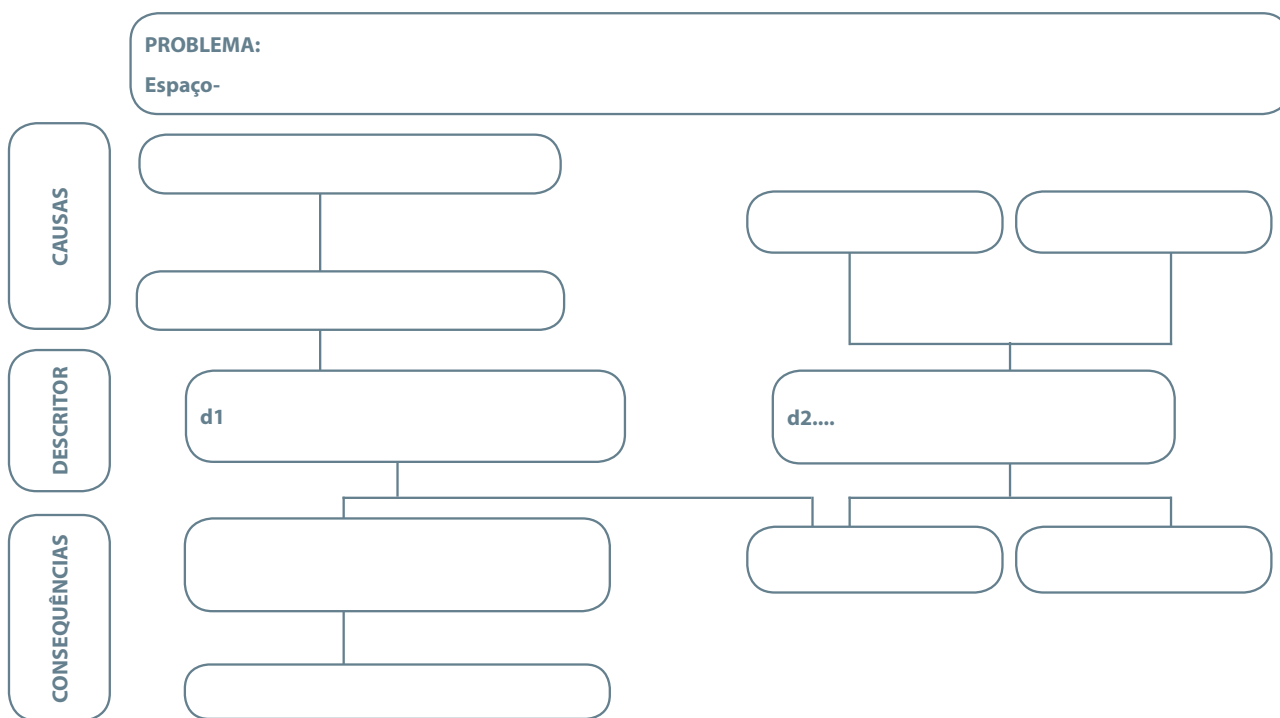


Figura 5 – Árvore explicativa, segundo descritores, causas e consequências.

Para realização da dinâmica são propostos cinco movimentos:

**1º Movimento:** precisando/descrevendo o problema

Etapa: definição do espaço explicativo – governabilidade

Na apresentação da árvore, o ator que explica o problema deve explicitar o nome do problema e o espaço de governabilidade controlado pelo ator que planeja. Essa definição, antes mesmo do processamento do fluxograma, permite identificar as causas que podem ser enfrentadas diretamente pelo ator, considerando os recursos que controla, e aquelas que escapam à sua capacidade direta de ação e, portanto, requerem demandas de ação a outros atores.

Problema: nome do problema e espaço de governabilidade do ator social que o explica

*Etapa: definição dos descritores*

Precisar ou descrever um problema consiste em dimensioná-lo, de modo a facilitar a construção e o monitoramento das ações de intervenção. A descrição do problema expressa os “sintomas” do mesmo na forma de descritores, que verificam e informam a existência do referido problema, apontando suas cargas negativas.

Os descritores são como o placar de um jogo esportivo, sendo continuamente alterados em função das jogadas que ocorrem. No jogo social, evidenciam e sintetizam as manifestações e os fenômenos que ocorrem na sociedade, especialmente em relação a um determinado problema. O conjunto de descritores identificados deve ser necessário e suficiente para precisar o conteúdo do problema. Não deve se referir nem às causas nem às consequências dele.

Para testar se os descritores estão bem formulados e suficientes para descrever o problema, faz-se a pergunta: caso sejam eliminadas as cargas negativas dos descritores, o problema estará resolvido? Se a resposta for afirmativa, o problema está bem descrito. Caso contrário, é possível que esteja faltando algum descritor ou que os descritores escolhidos não sejam relevantes. Assim, não há um número de descritores definidos a priori.

Os descritores devem ser identificados pela letra “d”, seguida por um número de 1 a n. A descrição de um problema cumpre as seguintes funções:

- (i) fecha as distintas interpretações sobre o enunciado do problema em um só significado para os atores que o analisam, permitindo à equipe estar segura de que estuda um mesmo problema;
- (ii) estabelece as evidências que dimensionam o problema – sua manifestação/existência;
- (iii) expressa o problema, quantitativa ou qualitativamente, de forma que se possa monitorá-lo, especialmente quando são implementadas intervenções (MATUS, 1993).

Um problema está bem descrito se os seus descritores cumprem os seguintes requisitos:

- (i) deve ser preciso e monitorável, permitindo a comparação entre os dois períodos;
- (ii) não deve haver relação causal entre os descritores, pois isso indicaria que ao menos um deles é causa;
- (iii) cada descritor deve ser uma parte independente dos outros, isso quer dizer que não deve enunciar algo parcial já dito de outro modo por outro descritor; cada descritor deve agregar uma informação relevante;
- (iv) cada descritor deve ser necessário para a explicação, e o conjunto de descritores deve ser suficiente para que a caracterização do problema fique isenta de ambiguidade.



**2º Movimento:** identificando as causas que determinam o problema

A árvore explicativa será construída a partir das respostas à seguinte pergunta: quais são as causas da evidência apontada pelo descritor 1 - d1? Essa pergunta deve ser feita para cada um dos descritores do problema. Ao responder a essas perguntas a equipe identifica causas e começa a inter-relacioná-las. A seguir, deve-se encontrar a causa da causa e assim sucessivamente, até que o ator sintá-se contemplado e considere que as explicações encontradas representam adequadamente o problema.

**3º Movimento:** identificando as consequências do problema

Estabelecer as consequências do problema considerando cada descritor. As causas dão um panorama da magnitude do problema e o quanto a resolução desse problema pode ser valorizada.

**4º Movimento:** relacionando descritores, causas e consequências

Uma vez identificadas as causas e consequências conectadas aos descritores formulados, o ator que explica o problema deve relacioná-las. As relações estabelecidas permitem a visualização de cadeias causais ou eixos explicativos do problema priorizado.

**5º Movimento:** identificando nós críticos

Uma vez construída a árvore explicativa, procede-se à identificação e seleção de causas-chave sobre as quais o ator deve e pode atuar, ou seja, identifica as causas que devem ser alvos de intervenção no plano de ação, chamadas de “nós críticos”.

Esse movimento é importante porque há diferentes tipos de causas. Dependendo da natureza de cada uma, o tipo de intervenção também será distinto. Há causas que necessitam de mudança no campo da legislação. Essa diferenciação é importante em função da governabilidade do ator que explica o problema, do tempo político existente para a sua atuação e da premência requerida em função da magnitude do problema.

Nesse sentido, a identificação de nós críticos favorece a distinção entre as causas, priorizando-as segundo alguns critérios que identificam os eixos explicativos prioritários e os pontos de maior possibilidade e potencial de intervenção.

Assim, o ator deve verificar quais são as causas que apresentam maior número de relações com outras e que sofrendo uma intervenção poderiam provocar mudanças positivas nos descritores aos quais estão relacionadas. Essas causas são chamadas nós críticos do problema. Para Matus (1993), os nós críticos devem cumprir simultaneamente três condições, considerando-se as seguintes perguntas:

(i) a intervenção sobre esta causa tem impacto decisivo sobre os descritores do problema (placar do jogo), no sentido de modificá-los positivamente?

(ii) a causa é um centro prático de ação? Ou seja, há possibilidade de intervenção direta sobre este nó causal, mesmo que não seja pelos atores que a explicam?

(iii) é politicamente oportuno atuar sobre a causa identificada (viabilidade política e mudanças favoráveis nos problemas)?

Se essas condições forem cumpridas simultaneamente, ou seja, as três questões forem respondidas afirmativamente, a causa deve ser selecionada como um “nó crítico”. A partir dos nós críticos identificados (também denominados de frentes de ataque) elaboram-se as ações (dentro da governabilidade do ator que explica o problema) ou as demandas de ação (fora da governabilidade) necessárias para a mudança dos descritores do problema, ou seja, o que pode ser feito para um determinado período de gestão.

## 7. Termo de Referência – TR6 Intervindo no problema

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de intervir em problemas, considerando os nós críticos estabelecidos a partir da árvore explicativa elaborada pelos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Favorecer a identificação de recursos que, combinados, podem produzir mudanças na produção do problema priorizado, no sentido da imagem objetivo.

**Foco:** Plano de ação. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento da capacidade de elaborar um plano de ação, considerando a análise situacional realizada e a constante mudança de conjuntura.

### 7.1. APRESENTAÇÃO

Entende-se por intervenção o “conjunto de meios (físicos, humanos, financeiros, simbólicos) organizados num contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática” (CONTANDRIOPOULOS et al., 1997, p. 31).

Segundo Champagne et al. (2011, p. 61), uma intervenção, seja ela um projeto, programa ou uma política, pode ser concebida como um sistema organizado de ações que inclui, em um determinado contexto: objetivos (o estado futuro que orienta as ações); agentes (os atores sociais); estrutura (recursos e regras); processos (relações entre recursos e atividades).

A partir dos nós críticos estabelecidos, o ator desenha os meios que entende necessários para alterar a situação atual até convertê-la em uma situação objetivo que se propõe a alcançar, num determinado tempo. Esses meios podem ser compromissos de ação do próprio ator que planeja alterar as causas que estão dentro de seu espaço de governabilidade ou demandas de ação dirigidas a outros atores sociais com maior governabilidade. Surge aqui o conceito de Plano Dual – Plano de Ação e de Demandas (MATUS, 1998).

O desenho do “deve ser” e dos meios necessários e suficientes para alcançá-lo constitui tarefa central do Momento Normativo do Planejamento. É importante lembrar que, no Momento Estratégico, os atores trabalham na perspectiva do “pode ser”. Como esses momentos são dinâmicos e a conjuntura pode trazer novas condições que precisam ser explicadas, as readequações do planejamento estratégico são consideradas naturais e permanentes.

## 7.2. DINÂMICA PARA A CONSTRUÇÃO DAS INTERVENÇÕES

O ator social que planeja, que explica o problema, deve fazer uma listagem dos nós críticos identificados na árvore explicativa (Quadro 9).

Quadro 9 – Listagem de nós críticos.

<i>Nó Crítico – NC</i>	<i>Macroproblema Priorizado</i>
<i>NC1</i>	
<i>NC2</i>	
<i>NC3</i>	
<i>NCn</i>	

Este é o momento de desenhar o plano de intervenção, ou seja, de definir a situação objetivo (So) ou situação futura desejada e as ações concretas que visam resultados, tomando como referência os nós críticos selecionados.

Existem disponíveis na literatura várias ferramentas que apoiam a elaboração de planos de ação. Seja qual for a escolha do ator social que planeja, é preciso que:

- a proposta esteja claramente definida;
- as ações e seu desdobramento em atividades estejam coerentes com os objetivos e as metas a serem alcançados;
- sejam estabelecidos os responsáveis pelas ações;
- haja definição de temporalidade do plano e cronograma de ações;
- seja realizada a previsão orçamentária; e
- haja a identificação de indicadores para o monitoramento e a avaliação das ações.

Mais importante do que a ferramenta utilizada, é a observação de que a ferramenta escolhida está ajudando a organizar a intervenção.

### 7.2.1. FERRAMENTA I: PLANO DE AÇÃO - PES SIMPLIFICADO

A utilização dessa ferramenta pressupõe que o ator que planeja, elabora a proposta de enfrentamento para cada nó crítico, a partir da imagem objetivo (resultados esperados). Assim, a situação objetivo é formulada como uma totalidade situacional imaginada, ao fim de um horizonte de tempo determinado, como resultado da mudança produzida pela execução do plano, como uma referência móvel, e não como um ponto de chegada estático. É traduzida de um conjunto de resultados a serem alcançados, representando a situação que o ator pretende construir mediante sua ação planejada. A solução para mudança de cada nó crítico é representada por ações que são desdobradas nas atividades necessárias para isso. Para cada ação/atividade devem ser identificados parceiros e eventuais opositores, assim como os indicadores que possibilitem o monitoramento delas, os recursos necessários e os prazos (Quadro 10).

Quadro 10 – Planilha plano de ação – PES, segundo frente de ataque (nó crítico).

<i>PES Simplificado</i>						
<i>Espaço do macroproblema</i>						
<i>Problema</i>						
<i>Nó crítico</i>						
<i>Resultado esperado</i>	<i>Ações e atividades</i>	<i>Responsáveis</i>	<i>Parceiros/ eventuais opositores</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Recursos necessários</i>	<i>Prazos</i>

O produto final consiste no preenchimento de uma planilha para cada problema e macroproblema priorizado. Cada ação deve ser detalhada segundo as atividades que a compõem, devendo ter seus produtos e resultados determinados, assim como os responsáveis pelas ações, os recursos empregados e o tempo de execução, considerando o contexto ou cenário do plano. É importante observar que em relação à situação desejada (resultado esperado) há inúmeras condições que podem ocorrer durante a execução do plano, e essas mudanças requerem uma permanente análise de conjuntura. Além de uma análise mais global de conjuntura, uma análise de tendência, específica para as ações e atividades, deve ser realizada, considerando-se a potencial reação de parceiros e eventuais opositores.

35

A escolha dos indicadores de monitoramento das ações propostas deve ser cuidadosa e considerar alguns atributos relevantes:

- (i) simplicidade (facilidade de compreensão, de cálculo e de uso);
- (ii) mensurabilidade (basear-se em dados disponíveis ou fáceis de se conseguir);
- (iii) seletividade (concentração nos aspectos essenciais do que se quer monitorar); e
- (iv) validade (capacidade de medir o que se pretende).

Os recursos necessários, variáveis críticas sobre as quais os atores detêm certo grau de governabilidade que lhes permite produzir e/ou implementar ações, podem ser de diferentes naturezas, como: econômico-financeiros, cognitivos (que dependem de incorporação de conhecimentos ou tecnologias pelos participantes); organizativos (que dependem de ações direcionadas à organização); e políticos (que implicam relações de poder entre os atores políticos).

A definição dos prazos também deve levar em conta os tempos políticos e as características específicas para o setor público, que por força de dispositivos legais em determinados períodos apresenta restrição, como por exemplo, de contratação de profissionais.

### 7.2.2. FERRAMENTA II: PLANILHA 5W3H

O método 5W3H corresponde a uma lista de ações/atividades definidas previamente e que devem ser desenvolvidas a partir da identificação e priorização dos nós críticos. Essa ferramenta surgiu no Japão, na indústria automobilística, com foco na qualidade total. A denominação 5W3H deriva das iniciais em inglês de What, Why, Who, When, Where, How, How much e How measure. Sua aplicação permite mapear atividades, estabelecendo o que deve ser feito (what) e porque (why), quem o fará (who), em que período de tempo (when) e em que área da instituição (where). Também deve figurar, nessa planilha, como a atividade será desenvolvida (how), e, quando possível, seu custo (how much). Para acompanhar os resultados sugere-se estabelecer pelo menos um indicador por ação planejada (how measure). Em função de sua praticidade e clareza, esse método facilita a comunicação em torno das ações planejadas, além de permitir o acompanhamento da realização das mesmas (Figura 6).



Figura 6 – Esquema representativo da ferramenta 5W3H.

**What** – O que fazer (O que será feito? Quais as etapas?)

- Quais os resultados dessa atividade?
- Quais atividades são dependentes dessa?
- Quais atividades são necessárias para o início desta?
- Quais os insumos necessários?

**Why** – Porque fazer (Justificativa para executar a tarefa)

- Por que essa atividade é necessária?
- Por que essa atividade não pode fundir-se com outra atividade?
- Por que A, B e C foram escolhidos para executar essa atividade?

**How** – Como fazer (Como deverá ser realizada cada tarefa/etapa? Qual o método?)

- Como essa atividade será executada?
- Como acompanhar o desenvolvimento dessa atividade?



## 8. Termo de Referência – TR7 Viabilizando o plano de ação

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de viabilizar intervenções na realidade, considerando o contexto e o plano elaborado pelos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Favorecer o desenvolvimento do pensamento estratégico por meio da busca de recursos e da construção de alternativas que tornem as intervenções possíveis.

**Foco:** Estratégia. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento do raciocínio estratégico como parte da concretização do plano de ação.

### 8.1. APRESENTAÇÃO

Enquanto a seleção de problemas e a análise situacional dizem respeito ao Momento Explicativo, e a elaboração do plano de ação ao Momento Normativo, a análise de viabilidade do plano de ação corresponde ao Momento Estratégico.

Como nosso plano de ação é resultado de proposições que visam intervir em problemas numa determinada realidade, na qual coexistem diferentes interesses e desejos, é importante compreender o conceito de estratégia. Segundo Matus (1993, p. 11), estratégia é “a arte de lidar com a incerteza, com a imprecisão e a névoa do amanhã”.

No presente caso, os problemas selecionados para a elaboração de Projetos Aplicativos são pouco estruturados, e os diferentes atores sociais envolvidos podem ter interesses ou desejos diversos, que se refletem em ações e comportamentos difíceis de serem totalmente previstos. Assim, um grau de imprevisibilidade e de incerteza sempre estará presente, devendo ser incluído em nossos cálculos estratégicos.

Considerando esse grau de incerteza, viabilidade significa a construção de possibilidades e alternativas que nos permitam produzir mudanças na realidade. Algumas ações, dependendo do contexto, são consideradas mais simples e de maior viabilidade, pois dependem exclusivamente do ator que planeja. Outras, ao contrário, dependem de variáveis que são controladas por outros atores em contextos específicos, e isso pode dificultar a execução de ações que geram conflito.

Para dar início à análise de viabilidade podemos começar respondendo à seguinte questão: Que ações do Plano de Ação são viáveis hoje?

Devemos considerar que as ações viáveis são aquelas de consenso, as quais todos os atores sociais envolvidos consideram de modo positivo, assumindo uma postura de apoio ou, então, aqueles que não apoiam são indiferentes ou não têm um peso imobilizador sobre a atitude dos que apoiam.

Também são viáveis as ações conflitivas nas quais os que as apoiam conseguem superar a oposição dos que a elas resistem.

Assim, analisar a posição/motivação dos atores diante das diferentes ações elaboradas é um movimento estratégico, no sentido de se buscar viabilidade. Isso pode ser feito por meio da análise do interesse e do valor que cada ator social atribui às ações do plano (operações – OP ou demandas de operação - DOP). Pode-se utilizar tanto a terminologia ação como operação, com o mesmo sentido.

O interesse deve ser marcado com os sinais: a favor (+); contra (-) e indiferente (0), e o valor pode ser alto (A), médio (M) ou baixo (B). Por exemplo, imagine que um determinado Plano de Ação tenha as seguintes motivações dos atores envolvidos, conforme mostrado no exemplo de matriz apresentado no Quadro 12.

**Quadro 12** – Exemplo de matriz de análise de motivação dos atores sociais, segundo ação do plano.

Atores	Operações – OP ou Ações e Demandas de Operações – DOP ou Demandas de Ação				
	Ação 1	Ação 2	Ação 3	Ação 4	Ação 5
Ator 1	+A	+A	+A	+A	+A
Ator 2	-A	-A	+B	+A	0
Ator 3	-A	-M	+A	-A	0

Nesse exemplo, pode-se apontar que a Ação 3 é de consenso, que a Ação 5 é duvidosa, pois há muita indiferença com relação a ela, e que as Ações 1, 2 e 4 não são de consenso, sendo classificadas como conflitivas.

Em relação às operações consideradas conflitivas, algumas podem ser viáveis desde que as oposições a elas possam ser facilmente superadas, embora isso nem sempre aconteça. Diante dessa situação precisamos responder a uma segunda pergunta: Como construir viabilidade às ações conflitivas? Quais estratégias devo desenvolver para isso?

Um primeiro passo requer o reconhecimento de que atores, que interagem no jogo social, podem se posicionar como aliados, opositores ou indiferentes, dependendo do momento político, da conjuntura e das próprias ações que se deseja implementar. Esse posicionamento não é estanque, e pode mudar quando mudam as variáveis no jogo social. A relevância desses atores tem uma estreita relação com os recursos que controlam e que podem interferir nas ações do plano. Ou seja, se temos um ator opositor com muitos recursos (por exemplo: muito poder, muito conhecimento ou liderança) é de se supor que ele, obviamente, tende a reduzir a viabilidade. Os recursos podem ser de quatro tipos:

- recursos políticos: referem-se a recursos de poder;
- recursos econômicos: referem-se à disponibilidade de recursos econômicos e financeiros;
- recursos técnicos (também denominados cognitivos ou de conhecimento): correspondem à capacidade técnica numa determinada área ou campo de atuação;
- recursos organizacionais: referem-se às capacidades institucionais do sistema como um todo e às capacidades pessoais e de liderança.

Nas ações conflitivas, identificar de que recursos os principais atores (aliados e opositores) dispõem ajuda a verificar o grau de dificuldade a ser enfrentado para tornar as operações viáveis.

A partir dessas ponderações é preciso analisar os meios estratégicos de que se pode lançar mão para dar viabilidade às ações. Para a construção da viabilidade, Matus (1993) aponta os seguintes meios táticos e estratégicos:

- imposição: corresponde ao uso da autoridade em relação ao outro ator; pode ser utilizada quando o autor do plano encontra-se em situação hierárquica superior ao ator contrário;
- persuasão: compreende uma ação de convencimento, de sedução em relação a outros atores na busca de apoio e adesão, sem que seja necessário fazer concessão;
- negociação cooperativa: nesse tipo de negociação, ambos os lados estão predispostos a fazer concessões, sendo que o resultado traz ganhos positivos para todos;
- negociação conflitiva: nesse tipo de negociação existem interesses opostos, e o resultado traz perda para um ator e ganho para outro; e
- confrontação: corresponde à medição de força entre os atores envolvidos (por ex.: votação).



## 8.2. DINÂMICA DA CONSTRUÇÃO DE VIABILIDADE PARA O PLANO DE AÇÃO

### 8.2.1. IDENTIFICAÇÃO DAS AÇÕES CONFLITIVAS: MATRIZ DE ANÁLISE DE MOTIVAÇÃO

A construção da matriz de análise de motivação em relação aos interesses e valores dos atores sociais permite identificar as ações conflitivas do plano de ação.

**Quadro 13** – Matriz de análise de motivação dos atores sociais, segundo ação do plano.

<i>Atores</i>	<i>Operações – OP ou Ações e Demandas de Operações – DOP ou Demandas de Ação</i>				
	<i>Ação 1</i>	<i>Ação 2</i>	<i>Ação 3</i>	<i>Ação 4</i>	<i>Ação n</i>
Ator 1					
Ator 2					
Ator n					

40

### 8.2.2. MATRIZ DE ANÁLISE DE ESTRATÉGIAS DE VIABILIDADE

A partir das ações consideradas conflitivas, deve-se buscar a construção de viabilidade, levando-se em conta os recursos necessários e quem os controla. Nessa matriz, a viabilidade pode ser classificada como alta, média ou baixa, a depender da disponibilidade dos recursos disponíveis para viabilizá-las.

**Quadro 14** – Matriz de análise das estratégias de viabilidade, segundo ações conflitivas.

<i>Ações conflitivas do plano de ação</i>	<i>Estratégias de viabilidade</i>			<i>Estratégia para aumentar a viabilidade</i>
	<i>Recursos necessários</i>	<i>Recursos que temos e não temos</i>	<i>Viabilidade</i>	

Muitas vezes, a construção de viabilidade requer a elaboração de operações intermediárias, chamadas operações K. As OK são ações voltadas à ampliação da adesão, ou à diminuição da resistência, ou à sensibilização das pessoas em torno de uma proposta. Em relação ao plano de ação, as operações K – OK não têm a função de produzir impacto nos descritores, mas o propósito de abrir caminho ou construir lastro para uma posterior ação voltada à mudança no descritor. Uma OK pode reduzir o grau de rejeição de uma ação conflitiva.

A depender do grau de rejeição, pode ser necessário um maior detalhamento dos recursos necessários e um impacto dos resultados esperados para a construção de estratégias (Quadro 15). Para essa matriz, mais detalhada, algumas questões orientadoras da investigação podem servir de apoio para a análise de viabilidade:

- (i) tempo necessário para que a ação seja viabilizada: implica a análise do tempo necessário para execução da ação/atividade, considerando a relação de precedência com as demais operações;
- (ii) recursos financeiros e humanos (necessidade de qualificação);
- (iii) responsáveis envolvidos (o envolvimento de muitas áreas implica um maior cuidado com a gestão da mudança);
- (iv) disponibilidade de tecnologia para a execução da ação (A tecnologia está disponível? Precisa customização? Precisa de um novo desenvolvimento?).

Considerando-se um serviço de saúde, as categorias para a análise de impacto dos resultados devem ser respondidas positivamente (sim) ou negativamente (não). Assim, as colunas relativas aos resultados (Quadro 15) devem evidenciar se pode haver impacto no(s)/(a):

- volume de serviços prestados;
- modalidade de serviços prestados;
- processos das áreas de suporte – RH, TI, Compras, Administrativo-Financeiro, Hotelaria Hospitalar, entre outros;
- processos na atenção ao paciente: Suprimentos, Atendimento ao Paciente, Ensino e Pesquisa e Desenvolvimento de Competências;
- infraestrutura e tecnologia;
- governança (estrutura da governança; fluxos de comunicação; criação/fortalecimento de missão, visão e valores; mudança da cultura organizacional e gestão de resultados).

O somatório de todas as análises de viabilidade possibilita verificar se os meios táticos e estratégicos definidos estão adequados e se a precedência ou mesmo alguma ação deve ser modificada.

Quadro 15 – Detalhamento da análise de viabilidade.

Ações	Recursos Financeiros	Recursos Humanos	Responsáveis envolvidos	Tecnologia	Resultados esperados – produção de impacto					
					Volume de serviços	Modalidade de serviços	Áreas de suporte	Cuidado ao paciente	Infra-estrutura	Governança
Ação 1										
Ação 1										
Ação 1										
Ação n										

## 9. Termo de Referência – TR8 Gestão do plano – Monitorando o plano

**Intencionalidade educacional:** Contribuir para a ampliação da capacidade de acompanhar a execução de planos de ação elaborados pelos participantes da Atividade Curricular “Projeto Aplicativo”.

Favorecer o monitoramento e a gestão de planos de intervenção visando à produção de mudanças no sentido da imagem objetivo.

**Foco:** Monitoramento, avaliação e retroalimentação. Nesse termo de referência são apresentadas as ações educacionais que favorecem o desenvolvimento da capacidade de avaliar intervenções, buscando ajustar o plano em relação aos resultados obtidos e às mudanças de contexto.

### 9.1. APRESENTAÇÃO

A gestão de um plano estratégico é um dos principais momentos do planejamento. Trata-se do momento tático-operacional e refere-se à intervenção propriamente dita. Nessa etapa ocorre a condução do plano, seu monitoramento, a identificação das dificuldades e as correções necessárias a serem efetivadas nas operações propostas.

Não basta ter um plano de ação bem formulado e com todos os recursos necessários disponíveis. É fundamental, também, construir um sistema de gestão que (Figura 7):

- (i) coordene e acompanhe a execução das ações;
- (ii) promova a comunicação e integração dos envolvidos;
- (iii) faça as correções de rumo necessárias; e
- (iv) garanta que ele seja efetivamente implementado.

Para a boa administração de um plano de ação é importante ter um modelo de gestão e um processo de acompanhamento da implantação do plano. Sugere-se que o modelo de gestão seja colegiado, com participação da direção superior e instâncias diretivas intermediárias. É necessário que o processo de acompanhamento da implementação seja realizado por meio de ferramentas de gestão, utilizando o próprio cronograma definido, assim como o acompanhamento dos resultados dos indicadores de qualidade e monitoramento, incluindo suas metas. Nesse âmbito, deve ser apresentada uma descrição clara e precisa sobre indicadores definidos ou critérios a serem empregados, sendo que estes indicadores podem ter sido elaborados na etapa de construção do plano de ação (momento normativo). É importante observar a coerência entre indicadores/critérios e os resultados esperados.

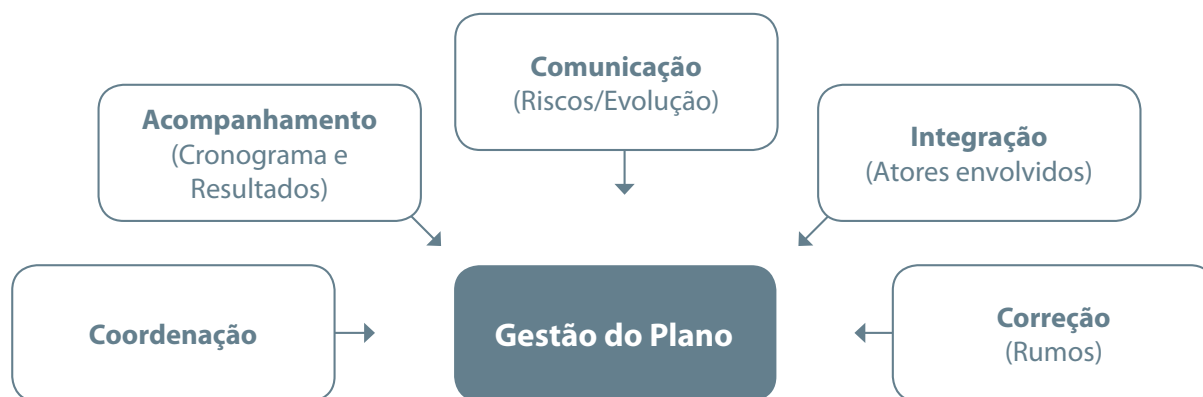


Figura 7 – Etapas-chave da gestão do plano.

Adicionalmente, é importante que sejam criados mecanismos para que os responsáveis pelas ações informem periodicamente ao colegiado sobre o andamento dessas e os resultados alcançados, visando à produção de ajustes. Esse processo promove um sistema de alta responsabilidade, abrangendo todos os envolvidos.

## 9.2. DINÂMICA PARA A GESTÃO DO PLANO

Para a gestão do plano, sugere-se a utilização de critérios para classificar as ações/atividades que constam do plano:

- 1) **Viabilidade** (alta, média e baixa): utilizar classificação realizada na matriz de viabilidade;
- 2) **Impacto** (alto, médio e baixo): utilizar classificação realizada na matriz de viabilidade;
- 3) **Comando**: (i) gerentes e atores internos, (ii) comissões temporárias internas, (iii) atores internos articulados com atores externos;
- 4) **Duração** (curta, média e longa): ações que necessitam de maior tempo de implementação precisam ser observadas para que sejam iniciadas em tempo hábil, considerando a vigência do plano;
- 5) **Recurso** (Político, Econômico, Técnico e Organizacional): utilizar classificação realizada na matriz de viabilidade; e
- 6) **Precedência** (1a; 2a; 3a etc.): por sua característica e escopo algumas devem preceder outras, devendo-se considerar antecedência obrigatória ou estratégica (acúmulo político) que uma tem em relação à outra.

### 9.2.1. MATRIZ DE GESTÃO DO PLANO

**1º Movimento:** Classificar as ações, quanto à viabilidade, impacto, comando, duração e recurso, estabelecendo a precedência (Quadro 16).

**Quadro 16** – Matriz de gestão do plano.

<i>Ação</i>	<i>Viabilidade</i>	<i>Impacto</i>	<i>Comando</i>	<i>Duração</i>	<i>Recurso</i>	<i>Precedência</i>
A1						
A2						
An						

**2º Movimento:** Construir a matriz de monitoramento do plano (Quadro 17).

**Quadro 17** – Matriz de monitoramento do plano.

<i>Ação em ordem de precedência</i>	<i>Situação</i>	<i>Resultados</i>	<i>Dificuldades</i>	<i>Novas Ações e/ou ajustes</i>
1ª.				
2ª.				
3ª.				
n.				

44

Para o preenchimento dessa matriz, considerar:

Situação: Concluída – C; Não concluída – NC; Em andamento – EA;

Resultados: Fazer uma síntese dos resultados alcançados para as ações concluídas, as quais podem ser apoiadas pelos indicadores definidos para o plano de ação; e

Dificuldades: Fazer uma síntese dos obstáculos, caso existam, para implementação do plano.

**3º Movimento:** Construir o cronograma de acompanhamento da implementação das ações (Figura 8).

Para a construção do cronograma de acompanhamento do plano sugere-se a utilização do diagrama de Gantt. Esse diagrama consiste na representação gráfica que ilustra o avanço das diferentes etapas de um projeto.

Os intervalos de tempo representando o início e o fim de cada ação e atividade aparecem como barras coloridas sobre o eixo horizontal do gráfico. Esse cronograma está baseado na resolução das ações e dos nós críticos, conforme prazos estabelecidos no planejamento estratégico pelo ator responsável.

O status pode ser sinalizado por cores, sendo assim possível visualizá-lo de maneira prática, evidenciando as ações que sofreram desvio e necessitam de mitigação. O cronograma considera o período de vigência do plano, acordado com os pares.

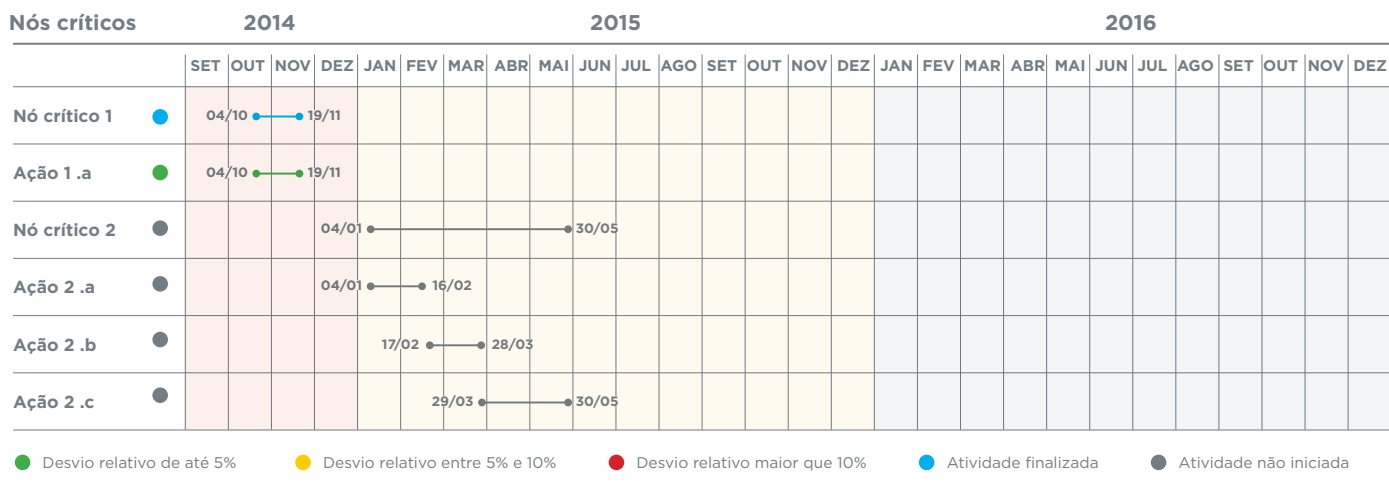


Figura 8 – Cronograma de acompanhamento da implementação do plano de ação.

4º Movimento: Construir a Planilha Orçamentária das Ações/Atividades que demandam recursos econômicos

Quadro 18 – Planilha orçamentária.

Planilha Orçamentária								
Nós Críticos	Ações	Data inicial	Data Final	Despesas de Custeio	Despesas de Investimento	Total		
NC1	Ação 1							
	Ação 2							
Total NC1								
NC2	Ação 3							
	Ação 4							
Total NC2								
NCn	Ação N							
TOTAL								

Ao chegar nesse momento do planejamento estratégico, o ator responsável pela construção do Projeto Aplicativo – PA tem nas mãos um poderoso produto. Realizado de maneira individual ou em grupo, o processo de construção do PA permite o acesso e o domínio de importantes dispositivos e ferramentas que apoiam o desenvolvimento do pensamento estratégico.

Nesse momento, o mais importante passa a ser o aproveitamento do empenho e a dedicação colocados na construção desse produto para torná-lo uma possibilidade de realização.

Despertar desejos e interesses para a transformação da realidade, no sentido da melhoria da saúde e da qualidade do sistema de saúde brasileiro, e instrumentalizar os atores possuidores desses desejos com ferramentas potentes para intervir na realidade é o objetivo dessa Atividade Curricular, que se espera, em alguma dimensão, seja alcançado por todos os participantes.

## 10. Apêndices

### APÊNDICE A - CRITÉRIOS PARA A AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PA

#### (i) Compromisso na construção

A construção do PA deve ser coletiva, envolvendo todos do grupo afinidade. Cada um deve explorar suas potencialidades nessa construção e mostrar empenho e investimento na ampliação de capacidades pouco desenvolvidas ou ainda latentes, considerando os quatro movimentos da construção do PA. A participação deve mostrar compromisso com a realização das tarefas pactuadas tanto nas atividades presenciais como a distância.

#### (ii) Contextualização

Espera-se que os objetos dos projetos aplicativos estejam diretamente relacionados aos problemas vivenciados pelos participantes do respectivo grupo, possibilitando intervenções que reorganizem e qualifiquem o cuidado, a gestão em saúde e/ou a educação na saúde, nos diferentes espaços de produção de saúde.

Os participantes do grupo afinidade serão estimulados a revelar suas leituras sobre a realidade, identificando seus incômodos ou desconfortos em relação à situação atual nas áreas de atenção à saúde, gestão em saúde e educação na saúde, chamada de Situação Inicial - SI.

Ao reconhecerem os incômodos/desconfortos trazidos pela situação atual e seus desejos de mudança, os participantes devem ser estimulados a tomar consciência de seus desejos de transformação da realidade, chamada de Situação Objetivo - SO.

46

#### (iii) Postura aberta e pactuação

O especializando deve mostrar uma postura aberta e disponibilidade para identificar diferentes valores e visões dos demais participantes do grupo afinidade e dos outros atores envolvidos num determinado problema. Deve identificar e buscar fundamentação para a existência de interesses aparentemente antagônicos.

Como a situação atual pode ser explicada por diferentes modos e distintas racionalidades, precisamos compreender melhor os interesses e valores de cada ator para construir uma leitura ampliada da realidade. Nesse contexto, os conflitos resultantes dessas diferenças devem ser considerados inerentes às relações humanas, mas podem ser enfrentados de modo a promover a construção de pactos ou consensos. Para tanto, é relevante que cada participante construa capacidades para lidar positivamente com essas diferenças, visando à proposição de uma agenda e de pactos que resultem na melhoria da qualidade da atenção à saúde, da gestão em saúde e da educação na saúde.

#### (iv) Pensamento estratégico

Cada especializando deve desenvolver capacidades para que, diante de determinada leitura de realidade, seja construída uma visão de futuro, na qual possa ocorrer a superação de problemas atuais. O desenvolvimento do pensamento estratégico implica a identificação de padrões, relacionamentos e tendências, tanto nos ambientes interno como externo. Paralelamente ao uso de dados e informações existentes, criar e inovar na construção de alternativas para produzir resultados diante das oportunidades e dos problemas identificados. Ao compreender esse processo como uma trajetória em direção à transformação da realidade, a elaboração do projeto aplicativo representa um produto conjuntural e situacional que permite o exercício da escolha e da troca em situações de conflito.

APÊNDICE B - FORMATO DE AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PA

A avaliação do desempenho do especializando na construção do Projeto Aplicativo deve ser realizada por meio da análise da contribuição de cada participante do grupo afinidade nesse processo.

Participante: _____ Grupo: _____		
Facilitador(a): _____ Data: ____/____/____		
ASPECTOS DA AVALIAÇÃO	CONCEITO	
	S	PM/I
COMPROMISSO: coloca suas potencialidades no processo de construção do projeto e mostra empenho e investimento para ampliar capacidades pouco desenvolvidas para a construção do projeto aplicativo. Participa das atividades presenciais e a distância, trazendo contribuições, conforme pacto estabelecido pelo grupo afinidade.		
CONTEXTUALIZAÇÃO: busca ampliar sua capacidade de leitura da realidade, analisando os aspectos relacionados à macro e micropolítica, aos cenários e aos atores envolvidos, às oportunidades e obstáculos à melhoria do cuidado à saúde e/ou gestão em saúde e/ou educação na saúde.		
ABERTURA: mostra abertura e disponibilidade para identificar diferentes valores e visões dos atores envolvidos diante de determinado problema, reconhecendo a existência de interesses aparentemente antagônicos.		
PACTUAÇÃO: lida de maneira positiva com conflitos, buscando identificar sua natureza. Promove a construção de pactos que considerem a perspectiva dos atores envolvidos, de modo a construir complementaridades. Promove a construção de um ambiente de confiança, que potencialize a agregação das pessoas em torno da visão de melhoria da atenção à saúde. Busca por resultados que agreguem valor à saúde e à qualidade de vida das pessoas e da sociedade.		
PENSAMENTO ESTRATÉGICO: utiliza a análise de contexto/conjuntura para a construção de uma visão de futuro. Faz uso de dados e indicadores para objetivar e caracterizar/descrever as necessidades e os problemas identificados. Utiliza ferramentas de planejamento para selecionar e priorizar problemas. Elabora planos de intervenção de modo que sejam produtos situacionais numa cadeia de ações que visam à transformação da realidade.		



APÊNDICE C - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DO PA

Avaliação do Projeto Aplicativo

Sede: _____	Grupo Afinidade: _____	
Facilitador(a): _____	Gestor: _____	Data: ____/____/____

Participantes do Projeto Aplicativo:

Nome:
Função/Cargo:
Serviço/Município:

48

I – CARACTERIZAÇÃO DO PROJETO

Título do PA:	
Local (Município/Estado/Região de saúde):	
Abrangência do PA:	
Objetivo Geral:	
Objetivos Específicos:	
Principais Ações da Intervenção:	

II – CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DO PA

ASPECTOS E CONCEITOS DA AVALIAÇÃO	S	PM/I
<p>1 – CONTEXTUALIZAÇÃO</p> <p>O PA reflete a análise de contexto?</p> <p>Há uma coerência entre o contexto descrito e a abrangência da proposta?</p> <p>Há elementos do contexto que justifiquem a proposta?</p>		
<p>2 – RELEVÂNCIA</p> <p>O PA explicita a importância do problema para a organização, o sistema de saúde, a sociedade ou determinados grupos populacionais?</p>		
<p>3 – OBJETIVOS</p> <p>Os objetivos estão claramente definidos?</p> <p>Os objetivos específicos estão coerentes com o objetivo geral?</p>		
<p>4 – FUNDAMENTAÇÃO</p> <p>O PA apresenta e discute o problema/necessidade baseado em literatura específica, atualizada e adequadamente citada e em referenciais teóricos e/ou empíricos reconhecidos, de modo que a análise dos dados esteja referenciada em evidências?</p>		
<p>5 – PROPOSTA DE INTERVENÇÃO</p> <p>A proposta de aplicação encontra-se claramente definida?</p> <p>Há uma descrição clara das atividades ou dos instrumentos que serão utilizados?</p> <p>As estratégias estão coerentes com os objetivos?</p> <p>As ações específicas são intermediárias ou desdobramentos da ação geral?</p>		
<p>6 – GESTÃO DO PLANO</p> <p>Há previsão de equipe com definição de tarefas?</p> <p>Há previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação?</p> <p>Há previsão de orçamento?</p> <p>Há coerência entre indicadores/critérios de avaliação e os resultados esperados?</p> <p>Há uma definição de temporalidade/cronograma para realizar o monitoramento ou a avaliação?</p>		
<p>7 – VIABILIDADE</p> <p>O projeto é viável?</p> <p>Há coerência, factibilidade e institucionalização das ações em relação à análise de cenários e aos recursos necessários e ao alcance dos objetivos (legitimação e validação no serviço/região; pactuação com os atores relevantes)?</p>		
<p>8 – Há coerência entre o PA e os princípios do curso?</p> <p>[Levar em conta o perfil de competência]</p>		

## 11. Referências

- Artmann E. O planejamento estratégico situacional: a trilogia matusiana e uma proposta para o nível local de saúde (uma abordagem comunicativa) [mestrado]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública; 1993.
- Berger PL, Luckmann T. The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge. England: Penguin Books, 1991.
- Bordenave TD, Pereira AM. Estratégias de ensino-aprendizagem. 22ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- Champagne F et al. A avaliação no campo da saúde: conceitos e métodos. In: Brousselle A, Champagne F, Contandriopoulos AP, Hartz Z (Org.). Avaliação: conceitos e métodos. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.
- Chorny AH. El enfoque estratégico para el desarrollo de recursos humanos. Educ Med Salud; 1990.
- Contandriopoulos AP, Champagne F, Denis, JL, Pineault R. A avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. In: Hartz, ZMA (Org.). Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1997. p. 29-47.
- Deleuze G. Empirismo e subjetividade: ensaio sobre a natureza humana segundo Hume. São Paulo: Editora 34, 2012.
- Freire P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- Helming S, Göbel M. Planejamento de projeto orientado por objetivos (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). Eschborn, 1998.
- Huertas F. Entrevista com Carlos Matus: o método PES. São Paulo: Fundap, 1996.
- Maturana H. Emoções e linguagem na educação e na política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- Matus C. Política, planejamento e governo, tomo I e II. Brasília: IPEA, 1993.
- Matus C. Método PES. Roteiro de análise teórica. São Paulo: Fundação Altadir, Fundap, 1997.
- Matus C. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas. São Paulo: Edições da Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 1996.
- Método MAPP. Método Altadir de Planificación Popular. Material de lectura seleccionado para los Concursos de Funciones Jerárquicas Hospitalarias. Subsecretaría de Salud Pública – M.A.S. Provincia de Santa Cruz. Fondo Editorial Altadir, 2da edición, Maracaibo, Venezuela, 1998.
- Miranda JG. Planejamento estratégico, participativo e Balanced Scorecard. João Pessoa: Editora Universitária, 2002.
- Morin E. Introdução ao pensamento complexo. Porto Alegre: Sulina, 2007.
- Onocko CR. O planejamento no labirinto: uma viagem hermenêutica. São Paulo: Hucitec, 2003.
- Organización Panamericana de la Salud. Formulacion de politicas de salud. Santiago; 1975. (OPAS/Centro Panamericano de Planificacion de la salud).

Sá MC, Artmann E. O planejamento estratégico em saúde: desafios e perspectivas para o nível local. In: Vilaça, EVM (Org.). Planejamento e programação local da vigilância da saúde no distrito sanitário. Brasília: Opas, 1994.

Schutz A. El problema de la realidad social. Buenos Aires: Amorrortu, 2008.

Silva SF. Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas. São Paulo: Hucitec, 2001.

Teixeira CF. Planejamento municipal em saúde. Instituto de Saúde Coletiva. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2001.

## 12. Bibliografia consultada

Acúrcio FA, Santos, MA, Ferreira SMG. O planejamento local de serviços. In: Mendes EV (Org.). A organização da saúde no nível local. São Paulo: Hucitec, 1998.

Artmann E. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. Oficina Social n. 3: Desenvolvimento social. COPPE/UFRJ, 25 p. 2000. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registo/referencia/0000001709>

Artmann E, Azevedo CS, Sá MC. Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências. Cadernos de Saúde Pública. 1997; 13(4):723-740.

Banco Interamericano de Desenvolvimento – Divisão de Programas de Estado e Sociedade Civil (2000), Metodología de Apoyo ao Desarrollo Institucional.

Berbel NAN. A problematização e a aprendizagem baseadas em problemas: diferentes termos ou diferentes caminhos? Interface – Comunic, Saúde, Educ. 1998.

Bolay FW. Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos – Método ZOPP. Tradução e adaptação de Markus Brose. Recife: GTZ, 1993.

Brose M. Gerenciamento participativo e o Método ZOPP da GTZ. In: Introdução a Metodologias Participativas. Recife: Sactes/DED – Abong, 1995.

Demo P. Educação, cultura e política social. Porto Alegre: Feplam, 1980.

Júnior A, Vivacqua G. Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.

Klausmeyer, A. Ramalho, L (Org.). Introdução a metodologias participativas – um guia prático. Recife: Sactes-DED, 1985. Série Metodologias Participativas 1.

Krüger H. (Coord.). Planejamento, acompanhamento e avaliação de projetos de Gestão Ambiental. Cadernos de Cooperação Técnica. Manaus: GTZ, 2002.

Manual de Planejamento. Equipe responsável: Jaime Rabelo Adriano, Max André dos Santos e Sibeles M.G. Ferreira (mimeografado, março/1998).

Matus C. Adeus, senhor presidente: governantes governados. 3ª ed. São Paulo: Fundap; 1996.

Maximiano A. Introdução à Administração. São Paulo: Atlas, 1995.

Paim JS. Planejamento em saúde para não especialistas. In: Campos GW. Tratado de Saúde Coletiva. Hucitec/Fiocruz, 2006. p. 767-782.

Paula J. Planejamento estratégico. In: Introdução a metodologias participativas. Recife: Sactes/DED, Abong, 1995.

Pfeiffer P. Gerenciamento de projetos de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multimídia, 2005.

Rivera FJU, Artmann E. Planejamento e Gestão em Saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo. In: Rivera FJU. (Org.). Análise estratégica em saúde e gestão pela escuta. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003. p. 17-35.

Rivera FJU. O planejamento situacional: uma análise reconstrutiva. In: Gallo E, Rivera FJU, Machado MH. Planejamento criativo: novos desafios em políticas de saúde. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

Silva SF. Planejamento em unidades básicas de saúde. Noções de planejamento, estratégia e modelo assistencial (publicado na revista eletrônica CCS/UEL).

Silva, MJP. Onze passos do planejamento estratégico participativo. In: Markus Brose (Org.). Metodologia participativa. Uma introdução a 20 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. p. 161-176.

52

Teixeira CF, Vilasbôas ALQ, Jesus WLA. Proposta metodológica para o planejamento no Sistema Único de Saúde. In: Teixeira CF (Org.). Planejamento em Saúde. Conceitos, métodos e experiências. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2010.

Zanotto MAC, De Rose TMS. Problematizar a realidade: análise de uma experiência de formação contínua. Educação e pesquisa, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 45-54, jan./jun. 2003.



**HOSPITAL  
SÍRIO-LIBANÊS**  
ENSINO E PESQUISA

| [Lato Sensu](#)

| [Stricto Sensu](#)

| [Cursos](#)

| [Estágio](#)

| [Reunião Científica](#)

| [Localização](#)

**Endereço**

Rua Prof. Daher Cutait, 69  
Bela Vista - São Paulo (SP)  
CEP 01308 060

**Telefone**

+ 55 11 3394 0100

**E-mail**

[iep@hsl.org.br](mailto:iep@hsl.org.br)

**Acesse [iep.hospitalsiriolibanes.org.br](http://iep.hospitalsiriolibanes.org.br) e saiba mais sobre o IEP**