**O PLANEJAMENTO E A GESTÃO ESTRATÉGICA NA SAÚDE: A EXPERIÊNCIA DO
LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA**Edivânia Lúcia Araújo Santos Landim^aMaria do Carmo Lessa Guimarães^bRosane Maria Magalhães Martins Will^c**Resumo**

A reforma administrativa empreendida pelo Governo Federal Brasileiro nos anos 90 recomenda o novo gerencialismo público como modelo de gestão pública, com impacto nas unidades subnacionais, sobretudo na esfera estadual. A Bahia, a partir do ano de 2007, adota o Planejamento e Gestão Estratégica, por meio da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), uma tecnologia de gestão para disseminação na administração pública estadual. Este artigo, sob a forma de relato de experiência, tem como objetivo descrever o processo de construção coletiva para implantação do Planejamento e Gestão Estratégica no Laboratório Central de Saúde Pública (LACEN-BA). Para tanto, utilizou-se da análise de documentos; relatórios de oficinas; planos táticos, operacionais e estratégicos; relatórios de gestão; pesquisas de avaliação dos princípios e práticas de gestão estratégica; anotações de reuniões e rodas de conversas com os técnicos e a alta administração. Os resultados registram avanços em relação ao exercício do planejamento que ultrapassam os limites de uma visão burocrática e com racionalidade meramente econômica, evidenciando ganhos no desenvolvimento da organização e das pessoas.

Palavras-chave: Gerencialismo. Planejamento. Gestão Estratégica. *Balanced Scorecard*.

^aCoordenação de Planejamento do Laboratório Central de Saúde Pública; Secretaria da Saúde do Estado da Bahia – SESAB – Salvador (BA), Brasil

^bFaculdade de Farmácia e Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA; Universidade Federal da Bahia – UFBA – Salvador (BA), Brasil

^cDiretoria do Laboratório Central de Saúde Pública; SESAB – Salvador (BA), Brasil.

Endereço para correspondência: Edivânia Landim – Rua da Graviola, 231, apto 301 – Caminho das Árvores – CEP: 41820-360 – Salvador (BA), Brasil – E-mail: vanialandim@hotmail.com; edivanielandim@gmail.com

PLANNING AND STRATEGIC MANAGEMENT IN HEALTH: THE CASE OF THE CENTRAL LABORATORY OF PUBLIC HEALTH OF THE STATE OF BAHIA

Abstract

The administrative reform undertaken by the Brazilian federal government in the 1990's recommends the new public managerialism as a public management model, with an impact on sub-national units, particularly at the state level. Since 2007 the state of Bahia adopts the Strategic Planning and Management through the Balanced Scorecard (BSC) methodology as a management technology to be disseminated in the state government. This article, based on an experience report, describes the collective construction process to implement the Strategic Planning and Management in Central Public Health Laboratory (LACEN-BA). Therefore, data were obtained from the analysis of documents, workshop reports, tactical, operational and strategic plans, management reports, evaluative researches of principles and practices of strategic management, meeting notes and rounds of conversation with technicians and senior management. The results indicate advances in the planning process that go beyond the limits of a bureaucratic vision, with a merely economic rationality, showing gains for the referred institution and for the development of people.

Keywords: Managerialism. Planning. Strategic Management. Balanced Scorecard.

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EN SALUD: LA EXPERIENCIA DEL LABORATORIO CENTRAL DE SALUD PÚBLICA DEL ESTADO DE BAHIA

Resumen

La reforma administrativa emprendida por el gobierno federal de Brasil en la década de 90, recomienda el nuevo gerencialismo público como modelo de gestión pública, con un impacto en las unidades subnacionales, especialmente en el ámbito estatal. Bahia, a partir de 2007, adopta la Planificación y Gestión Estratégica, a través de la metodología del Balanced Scorecard (BSC) como una tecnología de gestión para su difusión en el gobierno estatal. Este artículo, en forma de relato de experiencia, tiene como objetivo describir el proceso de construcción colectiva para implementar la Planificación Estratégica y Gestión en el Laboratorio Central de Salud Pública (LACEN-BA). Por lo tanto, se utilizó el análisis de documentos, informes de talleres, planes tácticos, operacionales y estratégicos, informes de gestión, evaluación de la investigación de los principios y prácticas de gestión

estratégica, notas de reuniones y grupos de conversaciones con técnicos y representantes de la alta administración. Los resultados registran avances en el ejercicio de planificación que van más allá de los límites de una visión burocrática y la racionalidad meramente económica, demostrando ganancias en el desarrollo de la organización y las personas.

Palabras clave: Gerencialismo. Planificación. Gestión Estratégica. Balanced Scorecard.

INTRODUÇÃO

No final da década de 1970, a reforma do Estado assume centralidade no cenário mundial em decorrência da crise do Estado contemporâneo, o que possibilitou a introdução do modelo gerencial no setor público.¹

O que se observa na literatura é que o esgotamento do modelo burocrático weberiano, decorrente das condições materiais, intelectuais e políticas, possibilitou a introdução do gerencialismo na administração pública, acompanhado de um conjunto de métodos, práticas e ferramentas de gestão advindas do setor privado, cujo modelo foi inicialmente implantado em alguns países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), expandindo-se gradualmente para o Canadá, países da Europa e da América Latina, entre eles o Brasil.¹

O discurso da eficiência no setor público, acompanhado de um caráter de neutralidade atribuído às práticas administrativas e às reformas, possibilitaram que a nova administração pública fosse assimilável por diversos governos, independentemente de sua orientação política ou ideológica.²

No Brasil, a administração pública é marcada por processos de reformas inconclusas³ na sua estrutura administrativa que remontam à década de 30, quando da criação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASF), que objetivava a promoção do modelo estrutural weberiano. Anos mais tarde, nova tentativa de reforma é realizada durante o Regime Militar, com a promulgação do Decreto Lei nº 200/67, o qual lança as bases para o modelo gerencial para a administração pública federal focado na descentralização político-administrativa. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, são introduzidas mudanças na estrutura administrativa, com ênfase na descentralização das políticas públicas mediante o reconhecimento e valorização da cidadania plena, e a importância da participação da sociedade na formulação e implementação dessas políticas e, também, na gestão governamental.

Por fim, tem início no governo Collor, porém se consolida em meados dos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma administrativa

por meio da institucionalização da Lei da Reforma do Estado Brasileiro, com adoção do modelo de administração pública gerencial.⁴ Entretanto, ao analisar a trajetória de reformas do Estado brasileiro, pode-se perceber a coexistência dos três modelos de administração (patrimonialista, burocrático e gerencial), que se sucedem no tempo sem que haja uma ruptura ou abandono de suas práticas.⁴

A reforma gerencial no Brasil, coordenada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), foi inspirada no gerencialismo britânico e incorporou muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista, apoiando-se fortemente na *new public management* (NPM) e na *progressive governance*,⁵ bem como no modelo norte-americano adotado pelo governo de Ronald Regan, denominado 'governo empreendedor',⁶ tendo como princípios orientadores a flexibilidade, a ênfase em resultados, o foco no cliente e o controle social.⁵

No entanto, o ciclo de reformas na gestão pública brasileira desdobrou-se de forma escalonada, com maior frequência em âmbito estadual, com impactos temporais e de intensidade heterogêneos, a exemplo das experiências desenvolvidas em diversos estados da federação, como Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais.^{7,8} Na Bahia, foi implantado em 2007 o Plano Diretor de Gestão (PDG), com o objetivo de disseminar tecnologias de gestão no âmbito da administração pública do poder executivo estadual, visando eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados à sociedade. As tecnologias de gestão — entendidas como modelos, métodos, técnicas ou instrumentos que visem ao aprimoramento de competências gerenciais, voltados à melhoria de processos e à otimização dos resultados operacionais —, adotadas pelo governo da Bahia subdividem-se em quatro grupos, quais sejam: Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard* (BSC), Metodologia de Gerenciamento de Projetos (MGP), Análise e Melhoria de Processos (AMP), Metodologia de Pesquisa de Satisfação (MPS).

Para disseminar essas tecnologias, foi instituído pelo governo do estado da Bahia, por meio de Decreto Estadual nº 13.244/2011, a Rede de Consultores Internos (RCI), sob a coordenação da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB). Faz parte dessa rede uma das autoras deste artigo, juntamente com outros servidores de carreira lotados no Laboratório Central de Saúde Pública Prof. Gonçalo Moniz (LACEN-BA), que atuaram na Equipe de Desenvolvimento para implantação do modelo de gestão estratégica na organização por meio da metodologia do BSC de autoria de Kaplan e Norton.^{9,10}

Ainda que reconheça a pertinência de algumas críticas a respeito da importação de modelos do setor privado para a administração pública² e do BSC como

modelo convencional de planejamento linear,¹¹ este artigo não privilegia esse debate, e, sob a forma de relato de experiência, tem como objetivo descrever, na perspectiva dos atores que vivenciaram o processo, a implantação dessa tecnologia de gestão no decorrer das suas diversas fases de construção coletiva.

Em face da ação prioritária do governo de descentralizar as ações de vigilância laboratorial, por meio da estruturação da Rede Estadual de Laboratórios de Saúde Pública (RELSP), a organização se deparou com a necessidade de implementar mudanças no perfil de serviços e papel do LACEN-BA, combinando resultados finalísticos e de gestão. Convém destacar que a Resolução CIB nº 084/2011, que instituiu o Sistema Estadual de Vigilância em Saúde, definiu a vigilância laboratorial como um conjunto de ações transversais aos demais sistemas de vigilância em saúde, que propicia o conhecimento e investigação diagnóstica de doenças, agravos e verificação da qualidade de produtos de interesse de saúde pública mediante estudo, pesquisa e análises de ensaios relacionados aos riscos epidemiológicos, sanitários, ambientais e da saúde do trabalhador.

A mudança no perfil de serviços e papel do LACEN-BA exigia repensar os instrumentos e metodologias de planejamento, de forma a implementar as modificações desejadas rumo à meta estabelecida de implantar unidades descentralizadas nas Regiões de Saúde (Laboratórios Municipais de Referência Regional – LMRR) e implementar Laboratórios de Vigilância da Qualidade da Água e Entomologia (LVQAE) nas extintas Diretorias Regionais de Saúde (DIRES). A recente Lei 13.204/2014 extinguiu as DIRES e instituiu 9 Núcleos Regionais de Saúde (NRS), estando em estudo a proposta de criação de 22 Bases Regionais de Saúde (BRS) para atuação regional, em articulação com os NRS e respectivos municípios de sua área de abrangência.

A redefinição de papéis e competências do LACEN-BA, por sua vez, requereu a participação dos trabalhadores em todo o processo de revisão dos métodos e técnicas de planejamento, pesquisa científica sobre o tema em questão, definição de equipes de trabalho por competências complementares e capacitação dos servidores em ferramentas de gestão, cujo processo foi iniciado em junho de 2011 e finalizado em novembro de 2012, com a formulação da Estratégia do LACEN-BA para o quadriênio 2012 – 2015.

Espera-se que o relato desta experiência contribua para qualificar e valorizar as práticas sociais que ocorrem cotidianamente nas organizações e reconhecer que a gestão, independentemente das ferramentas ou instrumentos utilizados, é, essencialmente, uma prática social que se constrói diariamente pelos sujeitos sociais, e que o pensar, o fazer, o dialogar, o negociar, o articular e o agir são elementos constitutivos para tessitura dos micros e macros processos organizacionais.

A metodologia utilizada para o relato da experiência de implantação do Planejamento e da Gestão Estratégica no LACEN-BA baseou-se na análise de documentos, relatórios de oficinas, planos táticos, operacionais e estratégicos, relatórios de gestão, pesquisas de avaliação dos princípios e práticas de gestão estratégica, anotações de reuniões e rodas de conversas com os técnicos e a alta administração. O relato segue uma sequência de diferentes momentos observados no processo de construção dos instrumentos previstos pelo Planejamento e Gestão Estratégica, que se inicia com o resgate do aprendizado decorrente das experiências de planejamento já vivenciadas na organização para, em seguida, refletir coletivamente sobre o significado do planejamento e possíveis diferenças no *modus operandi* de planejar, culminando na elaboração do Plano Estratégico com a utilização da metodologia do BSC.

MATERIAL E MÉTODOS

O processo de implantação do Planejamento e Gestão Estratégica contemplou vários momentos, os quais, numa perspectiva pedagógica, tiveram o objetivo de assimilar os passos necessários para se conhecer com mais propriedade a realidade do trabalho do LACEN-BA e propor medidas de intervenção, como a de agregar aprendizagens decorrentes de experiências anteriores em planejamento vivenciadas pelos técnicos da organização. Assim, o relato da experiência proposto assume um caráter cronológico, por considerar que existe na organização um conhecimento acumulado que merecia ser resgatado e incorporado às propostas de mudanças a serem implantadas. Ressalta-se, contudo, que cada um dos momentos não ocorreu de forma estanque, mas como um *continuum* articulado de ações. Isso significa que durante todo o processo as informações e conclusões dos momentos anteriores eram revistas e avaliadas, como forma de manter um construto lógico e consistente de análise e de proposições, para o enfrentamento dos problemas e as possíveis intervenções sobre os mesmos.

1º MOMENTO: TECENDO FIO A FIO A LINHA DO TEMPO

O primeiro momento envolveu o levantamento e análise documental para resgatar o histórico de experiências de planejamento na organização, a exemplo da elaboração do Plano Estratégico (PE) na implantação do Sistema de Gestão da Qualidade e Biossegurança Laboratorial (SCQB). Agregou-se a essa análise as opiniões dos técnicos que, na época, vivenciaram esse processo, confirmando o que se observou nos documentos sobre a utilização de outra metodologia de PE, cujas atividades sofreram solução de continuidade. Decorrente disso, os técnicos consideraram que a organização privilegiou o planejamento

normativo adotado pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB), cujos indicadores no Plano Estadual de Saúde (PES) eram voltados, exclusivamente, para a produção de exames laboratoriais, não expressando a dimensão e magnitude do campo de atuação do LACEN-BA. Ainda na visão dos técnicos, a prática do planejamento normativo reduzia o papel das coordenações, tanto no nível político quanto no estratégico, a meros informantes da produção de ensaios, sem o envolvimento e participação efetiva dos gestores e respectivos servidores na construção e definição dos indicadores propostos.

Ao se distanciar da prática pedagógica de construção coletiva, é possível inferir que a ideia de planejar foi reduzida, até o ano de 2010, a uma prática burocrático-normativa, atribuindo-se à coordenação de planejamento a responsabilidade pela sua execução e monitoramento.

A partir desse diagnóstico, iniciou-se a programação das atividades para a implantação do Planejamento na perspectiva da Gestão Estratégica, o foco do momento seguinte.

2º MOMENTO: REPENSAR AS PRÁTICAS E PLANEJAR AS OPERAÇÕES: A ELABORAÇÃO DOS PLANOS TÁTICOS E OPERACIONAIS

Em junho de 2011, no período aproximado de duas semanas, foram realizadas 10 oficinas envolvendo todas as 13 coordenações e respectivas equipes do LACEN-BA. Cada uma das oficinas foi dedicada a pensar o plano tático operacional de uma área específica, porém com a participação de todos os coordenadores e técnicos das demais coordenações, observando o princípio da transversalidade das ações, inclusive com as outras diretorias da Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (SUvisa), uma vez que o LACEN-BA integra a estrutura organizacional dessa superintendência.

O eixo central de discussão dessas oficinas consistia em problematizar o cotidiano profissional por meio de questões geradoras, como: Por que planejar; Qual a importância do planejamento para o meu fazer diário; Quais as contribuições de minhas atividades cotidianas para as entregas da organização à sociedade; Quais os fatores que facilitam e/ou dificultam o meu fazer profissional?

Para tanto, foram utilizados alguns recursos pedagógicos, como: técnicas de grupo, uso de vídeos para dinamizar o processo de discussão e facilitar o processo de planejamento das ações/atividades em âmbito tático e operacional. Na linguagem do planejamento estratégico, o âmbito tático e o operacional representam, respectivamente, ações de médio e curto prazo, cujos planos elaborados para cada unidade da organização e/ou áreas estratégicas são desdobrados em atividades a serem executadas no determinado período de tempo, de forma alinhada às entregas finais para a sociedade.

Sendo assim, a elaboração do 1º Plano Tático e Operacional 2011-2012 foi estruturado por linha de ação, tendo sido priorizados os temas transversais à Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (SUVISA) e outros aderentes à realidade da organização, a saber:

1. integração das práticas de vigilância em saúde;
2. descentralização das práticas de vigilância em saúde;
3. promoção da saúde;
4. educação permanente;
5. comunicação e informação;
6. sistema da qualidade e biossegurança;
7. infraestrutura e logística;
8. gestão de pessoas.

Para cada Linha de Ação, foram elencadas:

1. ações estratégicas, entendidas como operações de natureza macro a serem realizadas por um conjunto de atividades;
2. atividades, compreendidas como uma descrição objetiva, específica e adequada de proposições a serem executadas pelos respectivos responsáveis, com a colaboração e coparticipação dos setores e/ou parceiros envolvidos, no tempo previamente estabelecido;
3. setores envolvidos, refere-se aos setores internos do LACEN-BA e/ou parceiros externos, considerados como corresponsáveis e que contribuem para a realização das atividades sob a forma de prestação de informações, acompanhamento, monitoramento, apoio técnico, entre outros;
4. responsáveis, são os setores e/ou atores sociais diretamente responsáveis pela realização daquela atividade;
5. prazos, tempo estabelecido para início e finalização da atividade, tendo sido fixado o prazo inicial de Julho/2011 e máximo de Junho/2012, apresentando-se variações de acordo com o grau de necessidade, prioridade e/ou complexidade estabelecido para cada atividade (Quadro 1).

Quadro 1 – Linha de ação e respectivas ações estratégicas, atividades e responsabilidades institucionais

Linha de ação:				
Ações Estratégicas	Atividades	Setores Envolvidos	Responsáveis	Prazos

Fonte: LACEN-BA; 2011.

Ao final de 2011, foi realizada uma oficina para avaliar as entregas/contribuições até então obtidas pelos diferentes setores, acompanhada de uma análise dos problemas e respectivos riscos. Nessa mesma oficina, reuniu-se cerca de 120 participantes, incluindo os trabalhadores do nível estratégico, tático e operacional da macroestrutura do LACEN-BA, representantes dos Laboratórios Regionais de Referência Municipal (LMRR), Laboratórios de Vigilância da Qualidade da Água (LVQA) e demais instituições parceiras. Na oportunidade, foi revisado o 1º Plano e elaborado o 2º Plano Tático e Operacional para o período de janeiro a dezembro de 2012, com alguns ajustes nas linhas de ação, sendo o eixo de “promoção da saúde”, substituído por “planejamento e avaliação”. A substituição ocorreu em razão do entendimento coletivo de que as ações de promoção da saúde eram pouco aderentes às atividades finalísticas da organização, aliada à importância atribuída ao planejamento como uma ferramenta de gestão relevante para a mudança organizacional.

Na ocasião, foram também elaborados os Planos Táticos e Operacionais para cada um dos Laboratórios representados na oficina, cuja iniciativa contribuiu decisivamente para incluir na agenda do LACEN-BA a realização de oficinas de gestão com a participação dos coordenadores e/ou equipes técnicas dessas unidades descentralizadas (LMRR e LVQA) para fins de acompanhamento das ações e compartilhamento das decisões, com periodicidade trimestral/quadrimestral.

Esse momento pode ser considerado como o alicerce para a etapa seguinte, uma vez que foi percebido que a estruturação da RELSP exigia metodologias de planejamento de longo prazo, inclusive a do BSC, sobre as quais o corpo de funcionários não detinha as competências necessárias para implantá-las dentro da organização. A partir dessa constatação, o LACEN-BA direcionou sua atenção para a promoção de capacitação em gestão estratégica de sua equipe e técnicos das unidades descentralizadas da RELSP, objeto do momento seguinte.

3º MOMENTO: DESENVOLVER COMPETÊNCIAS PARA IMPLEMENTAR AS MUDANÇAS ORGANIZACIONAIS

Com o ingresso de seis servidores do LACEN-BA na Rede de Consultores Internos (RCI), coordenada pela Secretaria da Administração do Estado, mediante seleção pública interna, tomou-se conhecimento das tecnologias de gestão adotadas pelo governo e que poderiam ser disseminadas nos órgãos do poder executivo estadual. Os servidores selecionados do LACEN-BA foram capacitados para atuar como consultores na disseminação dessas ferramentas.

A partir daquele momento, a equipe do LACEN-BA concebeu um Projeto Político Pedagógico para a realização de um Curso de Aperfeiçoamento destinado aos servidores da organização e da rede de parceiros institucionais, visando a sua qualificação e

disseminação dessas tecnologias nas organizações integrantes da RELSP, sendo a implantação do BSC no LACEN-BA um dos subprodutos esperados do referido curso.

Para tanto, a matriz curricular foi concebida em módulos e respectivas unidades didáticas, a saber:

1. Módulo I – Gestão Estratégica da Vigilância em Saúde, composto das seguintes unidades: Planejamento Estratégico e BSC, Gestão de Projetos, Gestão de Processos, Gestão da Qualidade e Biossegurança;
2. Seminário de Gestão de Redes;
3. Módulo II – Gestão Integrada da Vigilância em Saúde, composto das unidades: Vigilância em Saúde, Vigilância Epidemiológica, Vigilância Sanitária e Ambiental, Vigilância da Saúde do Trabalhador e Sistema de Informação em Saúde.

A carga horária foi de 304 e 204 horas, respectivamente, para profissionais de nível universitário e nível médio, tendo sido ofertadas um total de quatro turmas, capacitando cerca de 120 participantes.

Durante a realização desse curso, ocorrido nos meses de março a outubro de 2012, em parceria com a Universidade Aberta do SUS (UNASUS-BA), Escola Estadual de Saúde Pública (EESP) e Universidade Federal da Bahia, a equipe do LACEN-BA foi construindo a proposta do planejamento estratégico com uso da metodologia do BSC, num movimento dialético de teoria, prática, ação, reflexão, tendo como suporte a professora titular da disciplina de Planejamento e Gestão Estratégica, que atuou no papel de orientadora junto à Equipe de Desenvolvimento da proposta na organização, cujas atribuições dessa e demais equipes estão explicitadas no momento a seguir.

4º MOMENTO: DEFINIR OS ATORES E AS REGRAS DO JOGO

No decorrer do Curso de Aperfeiçoamento, o qual contou com cerca de 30% de profissionais de nível médio e universitário do LACEN-BA, deu-se início o processo de elaboração do planejamento estratégico, com base na metodologia do BSC. Assim, foi instituída por meio da Portaria Interna nº 13 de 15 de maio de 2012, quatro equipes para atuação articulada durante as diversas fases de formulação da estratégia (Figura 1).

Tais equipes foram formadas considerando o seu papel e respectivas atribuições para atuação no processo de formulação da estratégia (Quadro 2).

A partir da definição das equipes, iniciou-se os demais momentos preparatórios para a implantação do Planejamento Estratégico com base no BSC.

Fonte: LACEN-BA, 2012.

Figura 1 – Estrutura das Equipes para Formulação da Estratégia do LACEN-BA 2012-2015

Quadro 2 – Composição das Equipes para Formulação da Estratégia e respectivas Atribuições

Equipes	Composição	Atribuições
Equipe de Desenvolvimento	5 profissionais das áreas meio e fim, oriundos das seguintes coordenações: Planejamento, Qualidade, Laboratórios de Vigilância Epidemiológica, Laboratórios de Vigilância Sanitária e Ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> - Organizar e atuar como facilitadores nas oficinas; - Coletar e analisar dados; - Subsidiar a direção e demais equipes com informações; - Trabalhar com o conteúdo obtido nas oficinas; - Submeter cada artefato do plano produzido para análise e apreciação das Equipe de Líderes e/ou de Equipe de Líderes Ampliada.
Equipes de Líderes	13 Coordenadores (das respectivas Coordenações da macroestrutura do LACEN-BA)	<ul style="list-style-type: none"> - Atuar de forma crítica e propositiva na avaliação de cenários, tendências, identificação de macroproblemas, identidade da organização (missão, valores e visão de futuro); - Participar das oficinas, reuniões para propor e avaliar os artefatos do Mapa Estratégico (objetivos, indicadores, metas, demandas, projetos); - Validar os subprodutos do Mapa Estratégico.
Equipes de Líderes Ampliada	Cerca de 75 servidores do quadro do LACEN-BA, representando os três níveis da macroestrutura organizacional, incluindo os coordenadores, outras lideranças, bem como representantes das diretorias que integram a SUVISA.	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir com a equipe de líderes na formulação da estratégia, por meio do debate, participação em oficinas, grupos de força tarefa; - Participar das decisões tomadas ao longo do processo de formulação da estratégia; - Validar os produtos do Mapa Estratégico; - Contribuir para a disseminação da estratégia (conjuntamente formulada e descrita) em toda a organização; - Empreender ações efetivas visando “fazer as estratégias acontecerem”.
Equipe de Força Tarefa	Coordenadores e/ou equipes técnicas do LACEN-BA e representantes das diretorias da SUVISA.	<ul style="list-style-type: none"> - Apoiar a Equipe de Desenvolvimento e agregar conhecimentos em temas e tarefas específicos, de acordo com a necessidade surgida no decorrer do processo de formulação da estratégia.

Fonte: LACEN-BA, 2012.

5º MOMENTO: IDENTIFICAR OS MACROPROBLEMAS, AVALIAR CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Concomitante ao momento anterior de formalização das equipes, foram realizadas duas oficinas com a Equipe de Líderes para identificar e priorizar o problema a ser superado, bem como avaliar cenários e perspectivas, considerando as dimensões políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e legal-normativas. Com base nos dados levantados e a problematização sobre os possíveis cenários e perspectivas, foi priorizado um macroproblema que se manifesta por meio dos seguintes descritores:

1. baixa cobertura de doenças, agravos e/ou monitoramento de ambientes e produtos de interesse para a saúde pública no estado da Bahia;
2. alta concentração das ações de vigilância laboratorial no LACEN-BA;
3. reduzida capacidade de sustentabilidade das unidades descentralizadas, no caso os LMRR, pelos municípios para atender a demanda local e regional.

Definido e priorizado o macroproblema, o passo seguinte foi preparar as oficinas para formulação da estratégia, contemplando a missão, os valores e a visão de futuro que orientasse as ações e projetos da organização para alcance da situação desejada.

6º MOMENTO: FORMULAR A ESTRATÉGIA

Em oficina realizada em junho de 2012 com a Equipe de Líderes Ampliada trabalhou-se:

1. reavaliação do macroproblema, cenários e tendências, observando-se as questões políticas, econômicas, sociais, tecnológicas, ambientais e legais;
2. redefinição da identidade organizacional (visão, missão, valores), tendo sido utilizadas técnicas pedagógicas para a expressão coletiva por meio de desenhos, com a finalidade de extrair significados e crenças socialmente compartilhadas pelo grupo;
3. construção da árvore de problemas, da qual emergiram os seguintes temas estratégicos: gestão, articulação, qualidade, pessoas, educação, tecnologia, logística, infraestrutura, comunicação e informação, orçamento e finanças;
4. aplicação da matriz SWOT, cujo objetivo é o auxílio na elaboração de Planejamento Estratégico para análise de forças e fraquezas do ambiente interno, e oportunidades e ameaças do cenário externo (Quadro 3).

O conteúdo dessa oficina foi trabalhado pela Equipe de Desenvolvimento para gerar o primeiro esboço do Mapa Estratégico e proposições de indicadores, metas e projetos, cujo material foi alvo de intensas discussões e debates na fase seguinte.

Quadro 3 – Análise do Cenário Externo e Interno por Temas Estratégicos

Temas Estratégicos			
Cenários	Fatores Contingenciais	Questões Geradoras	Proposições
Ambiente Externo	Oportunidades	-Como as oportunidades podem ser maximizadas? -Quais as oportunidades consideradas mais relevantes para o negócio, missão e visão do LACEN-BA? -Quais dessas oportunidades podem se transformar em ameaças? Por quê?	
	Ameaças	-Como reunir as forças para minimizar as ameaças? -Como reunir as oportunidades para minimizar ameaças? -Que outras contribuições podem ser utilizadas para reduzir e/ou superar as ameaças? -Quais as ameaças que podem afetar negativamente o negócio, missão e visão do LACEN-BA? -Quais dessas ameaças podem gerar oportunidades? Por quê?	
Ambiente Interno	Forças	-O que pode ser feito para potencializar as forças? -Quais as oportunidades do cenário externo podem contribuir para fortalecer os pontos fortes do LACEN-BA? -Como reunir as forças para tirar proveito das oportunidades? -Quais as forças prioritárias? Faça uma priorização numa escala decrescente.	
	Fraquezas	-Como reunir as forças para minimizar as fraquezas? -Que oportunidades podem contribuir para minimizar as fraquezas? -Que outras contribuições podem ser utilizadas para reduzir e/ou superar as fraquezas? -Quais as fraquezas são prioritárias para resolução? Faça uma priorização numa escala decrescente.	

Fonte: LACEN-BA, 2012.

7º MOMENTO: PLANEJAR A ESTRATÉGIA

O planejamento da estratégia foi realizado por meio de três oficinas, no período de agosto a novembro de 2012. Nessa fase, contou-se com a participação das Equipes de Força Tarefa na revisão e/ou proposição de indicadores e metas, cujo material foi submetido a discussão e validação da Equipe de Líderes Ampliada, de modo que os ajustes ocorreram ao longo das oficinas por meio do debate, embates e negociações em busca do consenso.

Partindo-se da premissa de que o modelo de gestão estratégica visa alcançar o estado desejado, sendo a visão de futuro um dos seus direcionadores e, também, a sua entrega à sociedade, a Estratégia do LACEN-BA foi idealizada para um período de médio prazo, em observância ao Plano Plurianual do governo estadual (PPA), o que explica o marco temporal de 2012-2015, visando, assim, o alinhamento e sustentabilidade da nova proposta de gestão.

Para tanto, o Mapa Estratégico do LACEN-BA está estruturado em quatro perspectivas (aprendizagem e crescimento; processos internos; usuários e parceiros institucionais; e sociedade), cinco temas estratégicos (capital social; infraestrutura e tecnologia; cultura estratégica; excelência administrativa; e articulação, integração, qualidade e sustentabilidade) e 14 objetivos estratégicos demonstrados na Figura 2.

Missão

Contribuir para a universalidade do acesso às ações de vigilância laboratorial de interesse para a saúde pública e integralidade da atenção à saúde da população.

Visão

Ser até 2015, uma unidade e vigilância laboratorial articulada em rede, descentralizada e regionalizada, com excelência na gestão da qualidade.

SOCIEDADE

Ampliar a acessibilidade às ações de vigilância laboratorial

USUÁRIOS E PARCEIROS

PROCESSOS INTERNOS

ARTICULAÇÃO, INTEGRAÇÃO, QUALIDADE E SUSTENTABILIDADE

Contribuir para a expansão e sustentabilidade da RELSP

Promover articulações intra e intersetoriais e integrar as práticas de vigilância em saúde

Assegurar a qualidade, confiabilidade das análises e gestão de prazos

Fortalecer a gestão de suprimentos

Ter eficiência e transparência na gestão orçamentária e financeira

Ampliar e desenvolver a melhoria contínua do SGQB

APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO

CAPITAL SOCIAL

Desenvolver a gestão da comunicação, informação e conhecimento

Captar pessoas e desenvolver competências técnicas e gerenciais

INFRAESTRUTURA E TECNOLOGIA

Promover a modernização do parque tecnológico

Garantir infraestrutura e bem-estar ao trabalhador

CULTURA E ESTRATÉGIA

Desenvolver a cultura orientada à gestão estratégica e avaliação de resultados

Valores

- Acolhimento e cuidado humanizado
- Responsabilidade social e ambiental
- Ética nas relações sociais e interinstitucionais
- Comunicação e transparência
- Respeito ao cidadão e ao seu direito à saúde
- Valorização e reconhecimento pessoal e profissional
- Respeito às diversidades individuais e coletivas
- Trabalho em equipe com gestão compartilhada e solidária

Fonte: LACEN-BA, 2012.

Figura 2 – Mapa Estratégico do LACEN-BA 2012-2015

8º MOMENTO: COMUNICAR A ESTRATÉGIA

Planejar a estratégia não é suficiente *per se*: requer mobilizar o conjunto dos trabalhadores para comunicar a estratégia e, para tanto, foram realizadas no final de dezembro de 2012 e o três primeiros meses de 2013, um total de 8 (oito) oficinas para traduzir a estratégia em termos operacionais, refletindo-a à luz das práticas que se produzem e reproduzem cotidianamente na organização. Além disso, utilizou-se dos seguintes recursos:

1. portal da SUVISA/Canal LACEN-BA para divulgar a estratégia, cujo material encontra-se postado para fins de publicização;
2. criação de Boletins da Estratégia, em versão *online* e impressa, para divulgação do desempenho dos indicadores, desenvolvimento dos projetos e pesquisas;
3. instalação de painéis nos locais de grande circulação e quadros internos nas salas da diretoria e coordenações.

Durante as oficinas de comunicação da estratégia, foi realizada, junto aos profissionais do quadro efetivo, comissionados, contratados e terceirizados, uma pesquisa para avaliação dos princípios e práticas de gestão estratégicas, observando os seguintes aspectos:

1. liderança como mobilizadora da mudança,
2. envolvimento e comprometimento de todos na gestão da estratégia,
3. clareza nos resultados a serem alcançados,
4. capacidade de execução da estratégia,
5. alinhamento da organização com transversalidade, e
6. qualidade do gerenciamento da estratégia.

O questionário foi composto de 18 questões fechadas, a serem avaliadas de acordo com os critérios de alto, médio, baixo e nulo desempenho. Na oportunidade, obteve-se 71 respondentes, representando 25,3% do total de servidores da organização, com predominância de critérios de alto e médio desempenho para a maioria dos itens avaliados.

RESULTADOS

Considerando-se que o objetivo deste artigo consiste em relatar a experiência da arte de tecer e fazer o planejamento estratégico pelos diferentes atores sociais do LACEN-BA, a análise não está direcionada para aferir os resultados finais decorrentes do uso dessa ferramenta, mas o processo de construção coletiva para o alcance dos resultados de gestão.

Sob essa perspectiva, o relato da experiência, objetivo deste artigo, ressalta algumas ações, produtos e efeitos considerados relevantes, observados no processo de implantação do planejamento estratégico no LACEN-BA:

1. o processo de construção coletiva, com envolvimento e participação dos servidores, dos diversos níveis hierárquicos, contribuiu para resgatar o protagonismo dos trabalhadores e valorizar seu conhecimento e vivência diária;
2. resgate do planejamento como uma importante ferramenta de gestão;
3. o plano estratégico direcionado à realidade do setor de saúde pública, com foco para o propósito institucional do LACEN-BA, manteve-se aderente e alinhado aos princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS);
4. revisão dos indicadores, referente às ações laboratoriais, no Plano Estadual de Saúde (PES) e Plano Plurianual (PPA), de modo a manter a coerência interna entre os instrumentos de planejamento da organização e da SESAB, bem como a sustentabilidade da proposta de gestão estratégica;
5. ao ser conduzido por equipe interna, o conhecimento ficou retido na organização, gerando ganhos em economicidade, visto que não foi realizada contratação de consultoria externa;
6. disseminação, em âmbito organizacional, de outras tecnologias de gestão, uma vez que o Planejamento com uso do BSC tem como pilares para sua execução a gestão de projetos e processos, tendo sido estruturado o Escritório de Gerenciamento de Projetos, o qual promoveu capacitação dos servidores e assessorou líderes e equipes na elaboração dos projetos estratégicos;
7. qualificação do processo de monitoramento do desempenho organizacional, mediante o acompanhamento sistemático dos indicadores estratégicos e elaboração de relatórios;
8. aumento da percepção sobre a importância da transversalidade das ações sob a perspectiva do planejamento dos projetos estratégicos, haja vista que essa atividade envolveu áreas distintas e profissionais com competências complementares;
9. concepção e desenvolvimento de um curso de aperfeiçoamento que possibilitou capacitar cerca de 120 profissionais da rede SUS-BA em tecnologias de gestão estratégica, com foco para a vigilância em saúde;
10. visibilidade da experiência dentro da SUVISA, outros órgãos da SESAB e RCI/SAEB, transformando o LACEN-BA em referência na área de planejamento e gestão estratégica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A priorização do governo estadual em descentralizar as ações de vigilância, por meio da estruturação da Rede Estadual de Laboratórios de Saúde Pública (RELSP), constituiu-se um fator indutor para implementar as mudanças no perfil de serviços do LACEN-BA, na sua dinâmica e estrutura, nos micro e macroprocessos organizacionais e no planejamento de suas ações.

A experiência de adoção de métodos e técnicas de planejamento, visto como uma prática técnica e social, a partir do cotidiano vivenciado pelos sujeitos sociais, foi basilar para o processo de implantação do Planejamento Estratégico, mediante uso da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC).

Embora os princípios norteadores do Planejamento e Gestão Estratégica tenham como foco a visão de futuro da organização, para definir os objetivos estratégicos em direção à situação desejada, ter iniciado esta experiência a partir da elaboração de planos táticos e operacionais não comprometeu a essência dos fundamentos que orientam a metodologia do BSC. Iniciar pelas operações diárias possibilitou maior aproximação do universo cotidiano dos profissionais com as metodologias de planejamento, propiciando um amplo debate sobre o tema, mobilização e envolvimento dos servidores na construção coletiva do Planejamento com uso do BSC. Além disso, essa experiência evidencia a flexibilidade da metodologia para adaptar-se aos diferentes contextos e situações, não podendo ser encarada como um modelo rígido e prescritivo de fórmulas e receitas prontas, o que contraria a própria dinamicidade das organizações e das relações sociais de trabalho.

Em que pese as limitações metodológicas da análise da experiência aqui empreendida, para efeitos de generalizações do conhecimento, convém destacar a valorização do protagonismo dos trabalhadores e do seu conhecimento durante todas as oficinas e em eventos voltados para a construção do Planejamento Estratégico do LACEN-BA, cujos produtos encontram-se registrados em documentos institucionais e publicizados no Portal da SUVISA/Canal LACEN.¹² Essa iniciativa pautou-se nos princípios do próprio BSC de mobilizar todas as pessoas e envolvê-las no processo decisório para que se comprometam na gestão da estratégia e na mudança organizacional.

Tais princípios reconhecem que todos planejam, pois admite-se que planejamento e ação são inseparáveis e, portanto, ferramenta essencial da gestão. Essa compreensão de planejamento e gestão norteou toda a trajetória da organização na construção coletiva do Plano Tático e Operacional até a assunção do Planejamento Estratégico, admitindo-se que o planejamento, como resultado de um processo coletivo, gera compromissos e é mais eficaz para transformar intenções em ações concretas.

Por outro lado, há a discussão sobre a necessidade de reconhecer que o conjunto das ações e atividades desenvolvidas pelos diferentes setores do LACEN-BA estão interligadas e que o sucesso de cada setor representa o sucesso da organização. Isso reforça o pensamento sistêmico, a importância da transversalidade das ações e a indissociabilidade entre ações, meio e fim. Ou seja, há em toda organização uma articulação entre as partes, o que muitas vezes não é facilmente perceptível para todos, em decorrência de uma série de fatores, entre eles, fragilidades das lideranças, do processo de mobilização e compartilhamento das decisões, da comunicação das ações e resultados, entre outros.

Nesse sentido, é possível afirmar que o grande diferencial da experiência aqui descrita sobre o processo de planejamento no LACEN-BA foi a elaboração de Planos com e por meio da participação dos seus trabalhadores, possibilitando ultrapassar os limites de uma visão burocrática e meramente econômica, com ganhos para o desenvolvimento da organização e das pessoas. Esse processo favoreceu para que as ideias tomassem forma, as intenções em projetos e o desejo de mudança organizacional uma prática social que não se esgota, mas permanece em um constante processo de construção.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem aos membros da Equipe de Desenvolvimento da Estratégia, dos Grupos de Força Tarefa, Equipe de Líderes, Equipe de Líderes Ampliada e demais servidores do LACEN-BA e instituições parceiras, todos partícipes e sujeitos sociais desse processo de construção coletiva. Um agradecimento especial à Profa. Teresinha Cesena, pela generosa disponibilidade em contribuir para o nosso aprendizado e crescimento; à servidora Erika Cardoso, pela dedicada atenção no tratamento das imagens disponibilizadas neste trabalho.

REFERÊNCIAS

1. Abrúcio FL. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, n.10; 1997.
2. de Paula APP. Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV; 2005.
3. Rezende FC. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: FGV; 2004.
4. Klering LR, Porsse MCS, Guadagnin LA. Novos caminhos da administração pública brasileira. *Análise*. 2010;21(1):4-17.

5. Matias-Pereira J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Rev Adm Pública*. 2008;42(1):61-82.
6. Matias-Pereira J. Governança no Setor Público. São Paulo: Editora Atlas; 2010.
7. Abrucio FL, Gaetani F. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão. In: Luciana Lima Costa. (Org.). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark; 2008. p. 1-270.
8. Araújo PG, Pereira JR. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Rev Adm Pública*. 2012;46(5):1179-99.
9. Kaplan RS, Norton DP. *A Estratégia em Ação – Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier; 1997.
10. Kaplan RS, Norton DP. *A Execução Premium*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier; 2009.
11. Quintella RH, Almeida Filho NM, Coutinho DMB, Almeida KNT, Braga JJS. Mapa de Rede de Impactos como Tecnologia de Planejamento e Gestão Estratégica em Organizações de Grande Complexidade. *TAC*. 2014;4(1):59-70.
12. Portal SUVISA/Canal LACEN. Laboratório Central – Documentos/Planos e Relatórios de Gestão. Extraído de [<http://www.vigilanciaeinsaude.ba.gov.br/laboratorio>], acesso em [28 de agosto de 2015].