

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF  
Centro de Ciências do Homem  
Curso de Graduação em Administração Pública

ANÁLISE SITUACIONAL SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS DE  
ATENDIMENTO CLÍNICO DO HOSPITAL VETERINÁRIO DA UENF DURANTE A CRISE  
FINANCEIRA ESTADUAL (2014 – 2018)

LAIRA THAMYS DE ARAUJO SILVA

Campos dos Goytacazes – RJ  
2018

LAIRA THAMYS DE ARAUJO SILVA

ANÁLISE SITUACIONAL SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS DE  
ATENDIMENTO CLÍNICO DO HOSPITAL VETERINÁRIO DA UENF DURANTE A CRISE  
FINANCEIRA ESTADUAL (2014 – 2018)

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel  
Coorientadora: Profa. Dra. Joseane de Souza

LAIRA THAMYS DE ARAUJO SILVA

ANÁLISE SITUACIONAL SOBRE O FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS DE  
ATENDIMENTO CLÍNICO DO HOSPITAL VETERINÁRIO DA UENF DURANTE A CRISE  
FINANCEIRA ESTADUAL (2014 – 2018)

Monografia apresentada ao curso de graduação em  
Administração Pública do Centro de Ciências do Homem,  
da Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy  
Ribeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do  
título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 11 de julho de 2018

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Bárbara Freitas Rodrigues (LMPA/ CCTA – UENF)

---

Profa. Dra. Denise Cunha Tavares Terra (LGPP/ CCH – UENF)

---

Profa. Dra. Joseane de Souza (LGPP/ CCH – UENF)  
(coorientadora)

---

Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel (LCL/ CCH – UENF)  
(orientador)

Campos dos Goytacazes – RJ  
2018

Dedico à minha filha, Luna, que um dia compreenderá o valor desta conquista para nossas vidas.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Leila e José Antônio, por acreditarem a todo instante no meu potencial para concluir esta graduação e por me ampararem durante todos esses anos de estudo, financeiramente e emocionalmente, tornando possível minha estadia mesmo distante da minha base familiar. Agradeço, igualmente, ao meu irmão, Manolo, por ter me incentivado a ingressar em uma universidade de excelência, como a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, e por me apresentar o curso de graduação em Administração Pública, onde pude me reconhecer profissionalmente e descobrir que fiz a escolha correta.

Agradeço à minha família que construí por ter sido a minha fortaleza e minha motivação nesses últimos períodos. Ao meu companheiro, Carlitos, por ter sido compreensivo, por se manter parceiro e não medir esforços em colaborar comigo nessa reta final, em prol do meu sonho. E à minha filha, Luna, por permanecer a minha espera todos os dias com um sorriso no rosto, me motivando a enfrentar o cansaço e terminar esta etapa, para dar prosseguimento aos nossos planos.

Agradeço a minha sogra Sany e seu esposo Carlos, por me ajudaram diretamente na concretização da entrega deste trabalho final e ao meu sogro Beto e sua esposa Cátia por sempre demonstrarem preocupação com meus estudos e me incentivarem a concretizar essa etapa, entendendo que este sonho não se limita mais a uma realização pessoal minha, significando hoje, portanto, a uma vitória para toda a família.

Agradeço a esta instituição, em específico aos membros integrados no Centro de Ciências do Homem, por estarem sempre dispostos a proporcionar Ensino de qualidade, preparando profissionais respeitados em suas áreas. Agradeço em especial ao meu orientador e amigo, Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel, por todo conhecimento adquirido durante nosso tempo de trabalho juntos, por toda compreensão em meus momentos difíceis e por se preocupar em me transferir além de conhecimentos científicos, atentando principalmente em me preparar para uma formação completa (como sempre discutíamos em nossas reuniões sobre o ideal de universidade e sua verdadeira missão para sociedade). Agradeço também à Profa. Dra. Joseane de Souza por ter aceitado esse desafio de me coorientar na reta final dessa caminhada e por todo amparo e dedicação que teve por mim e pelos demais alunos como coordenadora do curso. Agradeço à Profa. Dra. Denise Terra do LGPP por aceitar participar da minha banca avaliadora, fazendo considerações muito relevantes ao meu trabalho final. Agradeço também à secretária do LGPP, Thaísa, por se tornar uma amiga e “anjo da guarda” dos alunos durante o tempo de curso. Ao bolsista do laboratório, Braullio Fontes, por ser nosso “salva vidas” de “missões impossíveis” nas situações mais inusitadas e também à secretária do curso, Érica, que embora tenha tido

pouco contato, sempre foi muito atenciosa e sempre em prontidão aos alunos. Agradeço ao Prof. Dr. Frederico Vidigal, que embora tenha permanecido pouco tempo na instituição, foi o meu primeiro orientador de iniciação científica tornando viável meu contato direto com a pesquisa e desenvolvendo minha vontade em aprender mais sobre diversas áreas.

Agradeço aos funcionários do Hospital Veterinário da UENF, por contribuírem de maneira generosa e prestativa, possibilitando meu contato direto e constante com diversos setores e laboratórios. Agradeço em especial à diretora geral do HVet, Profa. Dra. Helena Hokamura, pela disponibilidade de colaborar por diversas vezes durante a realização da pesquisa e à Profa. Dra. Ana Bárbara por contribuir com informações sobre o surgimento do Hospital universitário e por aceitar fazer parte da minha banca avaliadora.

Agradeço ao Instituto Federal Fluminense – Centro Campos, especialmente à Coordenadora Joelma Alves e aos Coordenadores Adjunto Hugo e Alan, por me concederem a honra de estagiar em uma instituição de ensino respeitada e poder aprender um pouco sobre o cotidiano e os processos administrativos que a envolve, possibilitando ampliar minha experiência acadêmica e profissional.

Agradeço por ter tido a honra de estudar em uma turma que se manteve unida em todos os momentos da nossa trajetória, vocês – Júlia, Mylena, Lyzandra, Bruna, José Victor, Murilo, Danilo, Michely, Luana, Jéssica, Fernando, Thiago – fizeram toda a diferença no meu dia-a-dia, motivando a não desistir do sonho inicial. Agradeço também aos demais colegas de curso, em especial os que estiveram próximos de mim em momentos importantes durante a minha graduação, - lully, Henrique, Rejane, Roger, Maycon e Amanda - criando uma amizade para além dos muros.

Agradeço ao meu amigo, concedido através do Campo de Públicas, Eduardo Polleto, por manifestar disposição em me ajudar a produzir este trabalho por meio de sugestões expostas por seu pai, Elvis Polleto, introduzindo conhecimentos sobre o método utilizado para análise da minha pesquisa, o Planejamento Estratégico Situacional.

Agradeço as minhas amigas de república e de vida - Mylena, Luana, Maria Emília, Helen, Luíza e Nayara – pela compreensão, parceria e por terem sido minha família durante o tempo que moramos juntas. Agradeço também aos demais amigos de infância e os que foram conquistados durante essa caminhada, por terem sido presentes e essenciais nos momentos de fraqueza e desânimo.

Agradeço, enfim, por nunca ter perdido a minha fé, motivo pelo qual me mantive resistente a todas as situações enfrentadas e me mantive confiante de que seria possível alcançar esta conquista. Agradeço as demais pessoas importantes que fizeram parte da minha história de vida, por reconhecerem que esta é uma realização pessoal-profissional merecidamente conquistada com fé, determinação e responsabilidade.

## RESUMO

SILVA, Laira Thamys de Araujo. **Análise situacional sobre o funcionamento dos serviços de atendimento clínico do Hospital Veterinário da UENF durante a crise financeira estadual.** Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2018, p. 65, Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientador: Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel.

Preende-se com este trabalho realizar um breve estudo acerca do processo de gestão do Hospital Veterinário da UENF, analisando especificamente os setores de serviço de atendimento clínico oferecidos ao público – animais de pequeno porte, animais de grande porte e animais selvagens -, em meio à crise financeira estadual. Por meio da realização de uma análise situacional sobre o quadro atual, aplicando o método de Planejamento Estratégico Situacional, conjuntamente com métodos quantitativos - através da realização de entrevistas semiestruturadas - para a coleta de informações sobre o surgimento e funcionamento do setor. A fim de investigar de que forma estes setores de atendimento clínico tem superado a falta dos recursos financeiros recebidos do Estado para o pleno funcionamento dos serviços e atividades desenvolvidas no Hospital e, portanto, como tem atuado para combater essa escassez. Para que possamos, por fim, apresentar um plano de ação com propósito de expor sugestões a serem postas em prática como alternativas para soluções imediatas, considerando o cenário em que se encontra atualmente.

Palavras-chaves: Setor Público, Gestão Pública; Planejamento Estratégico Situacional; UENF; Hospital Veterinário.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CBB – Centro de Biociências e Biotecnologia  
CCH – Centro de Ciências do Homem  
CCT – Centro de Ciência e Tecnologia  
CCTA – Centro de Ciências e Tecnologias Agropecuárias  
CCZ – Centro de Controle de Zoonoses  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil  
FOFA – Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças  
FUNDENOR – Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional  
HVet – Hospital Veterinário  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviço  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
NEPAS – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Animais Selvagens  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo  
PE – Planejamento Estratégico  
PES – Planejamento Estratégico Situacional  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PPA – Plano PluriAnual  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats  
UENF – Universidade Estadual Norte Fluminense – Darcy Ribeiro

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Categorização dos períodos e modelos universitário brasileiros, segundo Marilena Chauí

Quadro 2: Comparativo sobre o funcionamento dos três setores de atendimento do Hospital Veterinário da UENF.

Quadro 3: Plano de ação para a situação-problema do Hospital Veterinário da UENF

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Representação do esquema da metodologia da análise SWOT

Figura 2: Os quatro momentos do PES (RIEG, 1999, p. 18 apud 2014, p. 419)

Figura 3: Modelo de um fluxograma situacional (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002, p. 167 apud 2014, 420)

Figura 4: Exemplo de árvore do problema, contendo apenas nós críticos. (ILDA, 1993, p 121)

Figura 5: Matriz de motivações. O sinal (+) indica apoio e o (-) oposição dos atores em relação as operações (ILDA, 1993,p 122)

Figura 6: Recursos necessários para as operações (ILDA, 1993, p 122)

Figura 7: Controle dos atores sobre os recursos (ILDA, 1993, p 122)

Figura 8: Exemplificação de um gráfico tridimensional (MATUS, 2007, p. 136)

Figura 9: Fluxograma situacional da situação-problema do Hospital Veterinário da UENF

Figura 10: Árvore do problema da situação-problema do Hospital Veterinário da UENF.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO.....   | 12 |
| CAPÍTULO 1 – ASSUMINDO A UENF COMO UMA “UNIVERSIDADE OPERACIONAL”.....  | 14 |
| 1.1 – Universidade brasileira enquanto uma organização pública.....   | 14 |
| 1.2 – Surgimento da Universidade do Terceiro Milênio e suas demandas regionais.....   | 18 |
| 1.3 – Hospital Veterinário da UENF: um elo entre a universidade e a sociedade.....  | 19 |
| CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO E SUA UTILIDADE NO SETOR PÚBLICO.....  | 22 |
| 2.1 – Planejamento: conceitos e funções.....  | 22 |
| 2.1.1 - Planejamento Estratégico.....   | 23 |
| 2.1.2 – Processo de elaboração de um Planejamento Estratégico .....   | 25 |
| 2.2 - Planejamento Governamental no Brasil.....   | 26 |
| 2.3 – Planejamento Estratégico Situacional (PES) .....  | 32 |
| CAPÍTULO 3: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO<br>SITUACIONAL (PES) NOS SETORES DE ATENDIMENTO CLÍNICO DO HOSPITAL<br>VETERINÁRIO DA UENF ..... | 40 |
| 3.1 – Estrutura e funcionamento do Hospital Veterinário da UENF.....  | 40 |
| 3.1.1 – Problemas enfrentados nos setores de atendimento .....  | 44 |
| 3.2 – Problema situacional do Hospital Veterinário da UENF .....  | 46 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 58 |
| REFERÊNCIAS .....   | 60 |
| ANEXOS.....   | 64 |
| Anexo I – Roteiro elaborado para as entrevistas realizadas com os funcionários do Hospital<br>Veterinário do UENF.....  | 64 |
| Anexo II – Panfletos das reivindicações feitas pelos residentes do Hospital Veterinário...  | 65 |

## INTRODUÇÃO

Este trabalho consiste em um breve estudo acerca do processo de gestão dos serviços de atendimento clínico do Hospital Veterinário da UENF em meio à crise financeira estadual. Ristoff (2000, p. 201) cita que existem três grandes crises que afetam a universidade brasileira: a crise financeira; a crise do elitismo; e a crise de modelo. Pode-se afirmar que a universidade brasileira, particularmente a UENF, tem enfrentado dificuldades em meio a tais crises, em especial nos últimos quatro anos (2014-2018). Nesta ocasião, o foco será a crise financeira, tendo em vista que a falta de recursos que comprometem o pleno funcionamento das instituições públicas, no caso as universidades, tornando-as incapazes de planejar e condenando-as “a espasmos administrativos que ora tratam um setor muito bem para em seguida abandoná-lo à sua própria sorte por cinco ou dez anos”. (RISTOFF, 2000, p. 203). Em específico, buscou-se compreender as necessidades do Hospital Veterinário da UENF e as causas dos problemas que enfrenta atualmente, a fim de sugerir uma solução através de alternativas sustentáveis na área da gestão no setor público, mediante a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Para tanto, os objetivos deste trabalho dividem-se em cinco: (1) entender o processo que levou à criação da UENF em Campos dos Goytacazes e à construção de um Hospital Veterinário na universidade; (2) descrever as atividades de Pesquisa, Ensino, e Extensão desenvolvidas no Hospital Veterinário, principalmente aquelas relacionadas aos atendimentos clínicos; (3) identificar os principais problemas enfrentados pelos setores do Hospital Veterinário na atual crise financeira estadual; (4) apontar as alternativas utilizadas nesse momento de crise para o funcionamento dos serviços e atividades desempenhadas no setor; e (5) elaborar um plano utilizando o método do Planejamento Estratégico Situacional para sanar alguns problemas identificados durante a análise.

Na primeira etapa do trabalho foi realizado um levantamento de dados sobre a criação da UENF e do Hospital Veterinário, seus projetos e demandas; sobre conceitos e vertentes do planejamento estratégico; etapas e ferramentas de execução para avaliação dos resultados. Para as demais etapas, foi aplicada a pesquisa qualitativa através de entrevistas semiestruturadas realizadas com funcionários e residentes do Hospital. Outras informações, sobre o funcionamento dos setores, foram possíveis através de visitas nos locais de serviços. Para a análise geral da situação e para elaboração do plano de ação, foi aplicado o método de Planejamento Estratégico Situacional. O PES foi desenvolvido para ser uma ferramenta do setor público com o objetivo de solucionar problemas não previstos e de caráter de urgência numa estrutura burocrática, como é o caso da estrutura organizacional estatal.

O Hospital Veterinário da UENF foi escolhido como objeto de estudo em virtude de sua visibilidade pública. Em uma pesquisa de iniciação científica realizada anteriormente na própria universidade, o setor foi apontado como aquele que torna mais evidente os impactos gerados pela falta de recursos.<sup>1</sup> Desde sua criação, o Hospital realiza trabalhos que envolvem tanto a comunidade acadêmica, como a comunidade civil; entretanto, muitas mudanças estruturais ocorreram desde as primeiras atividades desenvolvidas no prédio. Nem todas as alterações ocorreram por conta de um projeto inicial proposto pela instituição; muitas surgiram graças às demandas discentes, conforme será apresentado nas seções seguintes.

Para uma melhor apresentação sobre os temas tratados neste trabalho, esta monografia foi organizada em três capítulos. O primeiro descreve algumas caracterizações histórico-sociológicas das universidades públicas brasileiras que orientam a perspectiva teórica deste trabalho. Ademais, traz notas sobre a criação da UENF e de seu “Plano Orientador”, bem como sobre as origens do Hospital Veterinário. O segundo capítulo apresenta o conceito e o processo do planejamento administrativo, mais especificamente o planejamento estratégico e suas vertentes, abordando o planejamento governamental no Brasil e o planejamento estratégico situacional e suas ferramentas de trabalho. No terceiro capítulo, estão expostos os resultados obtidos através da metodologia do PES e a análise situacional do problema enfrentado pela direção do Hospital Veterinário.

O intuito central desta monografia é apresentar a relevância do método de Planejamento Estratégico Situacional - PES para solucionar problemas encontrados no setor público.

---

<sup>1</sup> Pesquisa de Iniciação Científica intitulada “O que todo estudante universitário brasileiro precisa saber sobre a Universidade?": segundo passo – A percepção dos estudantes da UENF sobre a “crise da Universidade”, desenvolvido com a bolsista Laira Thamys de Araujo Silva e orientado pelo Prof. Dr. Leonardo Rogério Miguel entre os anos de 2015-2016.

## **CAPÍTULO 1 – ASSUMINDO A UENF COMO UMA “UNIVERSIDADE OPERACIONAL”**

Este capítulo consiste em três tópicos inter-relacionados e complementares, que estão separados por seções. A primeira apresenta breves categorizações sobre as universidades públicas brasileiras. O segundo aborda a criação da UENF, enquanto “Universidade de Terceiro Milênio”. A última seção traz notas sobre a origem, a evolução e os desafios do Hospital Universitário da UENF.

### **1.1 – Universidade brasileira enquanto uma organização pública**

As fases de desenvolvimento das universidades brasileiras podem ser retratadas de diversas formas, dependendo da perspectiva de análise. Por exemplo, segundo Darcy Ribeiro (1993), a universidade brasileira pode ser dividida em três fases de consideráveis mudanças ao longo da história. Na primeira fase destacam-se as faculdades autárquicas de Direito, Medicina e Engenharia, que mantinham isolamento e eram incapazes de dominar a ciência, tendo como finalidade seu conhecimento profissionalizante. Em seguida surgiu a “universidade filósofa”, ainda com características de isolamento, porém fortalecem com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Apesar de obter progresso no domínio das ciências básicas, fracassou em sua função de aperfeiçoar o professorado das escolas de nível médio. A terceira refere-se à estruturação da Universidade de Brasília, com o seu sistema triplo de Instituições Centrais, Faculdades Profissionais e Órgãos Complementares. Devido a repressão e cassação no tempo da ditadura civil-militar, a UnB perdeu todos professores capazes de levar adiante seus propósitos educacionais.

Várias outras universidades surgiram desde a criação da Universidade do Rio de Janeiro (atual UFRJ), em 1909, até a reforma universitária, entretanto, “o movimento pela modernização do ensino superior no Brasil [...] vai atingir seu ápice com a criação da Universidade de Brasília (UnB).” (FÁVERO, 2006, p. 29). Somente em 1968 ocorreu a reforma universitária no Brasil. A reforma universitária transformou, não somente as leis que a regem, mas também representou uma ‘mudança organizacional, como, por exemplo, a substituição do sistema de cátedras pelo de departamentos, institutos e centros, e a desintegração das Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras.

A democratização universitária elevou consideravelmente o número de ingressos no Ensino Superior do Brasil, principalmente após a criação de alguns sistemas e programas de inclusão universitária, como o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, Programa Universidade para Todos - PROUNI, Fundo de Financiamento Estudantil - FIES e outros. Segundo Wanderley (2003, p.11), a universidade “é um lugar [...] privilegiado para conhecer a cultura universal e as várias ciências, para criar e divulgar o saber, mas deve

buscar uma identidade própria e uma adequação à realidade nacional.”. As finalidades das universidades públicas estão para além de formar profissionais, técnicos e intelectuais, possui também a responsabilidade de retribuir à população através de atividades de Ensino-Pesquisa-Extensão. Segundo Amaral (2000, p. 192), “as instituições públicas de ensino superior brasileira (incluídas as instituições estaduais e municipais) são responsáveis por mais de 90% da produção científica do país”, ou seja, são nelas a aplicação e desenvolvimento do maior quantitativo de projetos de pesquisa, demonstrando a importância e a necessidade que seja investido recursos nas instituições, proporcionando também o desenvolvimento econômico e social do país.

Para melhor compreensão sobre as fases das universidades públicas brasileiras, empregamos a categorização de Marilena Chauí em sua palestra ‘Contra a Universidade Operacional’<sup>2</sup>, conforme apresentado no Quadro 1.

Chauí chama o primeiro momento de ‘Universidade Clássica’: uma instituição em que o conhecimento era a meta a ser alcançada, local em que os universitários só deveriam receber o diploma quando tivessem domínio do conhecimento ofertado a ele. Nos anos de 1970, as universidades ganham um novo “modelo”, a ‘Universidade Funcional’. Essa buscava inserir a classe média no ensino superior objetivando o crescimento do mercado de trabalho. A ‘Universidade de Resultados’ surge durante a década de 1980, a, com a proposta de parcerias entre as universidades e as empresas, possibilitando que o desenvolvimento de pesquisas de interesse privado fossem realizadas dentro das universidades. Na década de 1990 surge a ‘Universidade Operacional’: as universidades passaram a serem administradas organizações, isto é, não somente como uma instituição de ensino que prioriza a Educação e o saber e sim uma instituição que se preocupa com os métodos gerenciais da organização e os resultados apresentados para sociedade. É preciso compreender o que difere uma organização de uma instituição, para entender esse modelo exposto por Chauí.

Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às idéias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é gerida pelas idéias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. (CHAUÍ, 2014, p. 2)

Portanto, uma instituição distingue-se de uma organização por estar inserida na divisão social e política, tendo a sociedade como seu princípio. Enquanto a organização

---

<sup>2</sup> “Contra a Universidade operacional”. Aula Magna da Greve. USP. 08 de Agosto de 2014. 115 min. Disponível em URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IIXrRg4BaVg>

procura gerir seu espaço, buscando manter seus resultados positivos para manter-se na ‘competição’, ou superar seus ‘competidores’.

| <b>Modelos universitários brasileiros</b> |                        |  |
|---|------------------------|--|
| <b>Modelo</b>                             | <b>Período</b>         | <b>Característica</b>  |
| Universidade Clássica                     | Anterior aos anos 1970 | Conhecimento como meta a ser alcançada                               |
| Universidade Funcional                    | Anos 1970              | Buscava inserir a classe média no Ensino Superior                    |
| Universidade de Resultados                | Anos 1980              | Parceria entre universidades e empresas                              |
| Universidade Operacional                  | Anos 1990 em diante    | Universidades sendo administradas da mesma forma que uma organização |

Quadro 1: Categorização dos períodos e modelos universitário brasileiros, segundo Marilena Chauí

Fonte: Elaboração própria a partir das referências utilizadas no trabalho sobre Marilena Chauí.

Simon Schwartzman também apresenta, em sua adaptação de tipologias das instituições universitárias, características de um modelo universitário que remete ao modelo ‘Universidade Operacional’, apresentado por Chauí, compara ao modelo da “universidade como instrumento de agendas políticas nacionais”, cuja as características são as seguintes: existe consenso sobre a respeito dos valores e objetivos da instituição entre os servidores, mas precisam responder a agenda política estabelecida pelo governo; recursos públicos, mas trava relações com a iniciativa privada; administração forte, gerencial, responsável por garantir cumprimento de metas e expectativas governamentais. Há uso eficiente dos recursos públicos, também há sistemas de avaliação. A autonomia da instituição depende, sobretudo, da eficiência de sua direção em atender expectativas do governo. Seus maiores desafios são relativos as mudança de governos ou alterações nas políticas públicas. Universidades desse tipo devem ser capazes de mudar e se adaptar às novas expectativas. (SCHWARTZMAN, 2014, p. 38-41 apud MIGUEL, 2017, p. 168).

Outro modelo “atual” apresentado por Schwartzman é o da “Universidade Empresarial” - “universidade como empresa de serviço em mercados competitivos” -, em que não existe consenso nos valores e objetivos, os recursos são predominantemente privados, seguindo modelo de empresas privadas. Os professores são funcionários

empregados, os alunos são clientes. A autonomia não existe; liderança forte indicada por proprietários, acionista e outros que definem objetivos da instituição. A legitimidade desse tipo de universidade depende de capacidade de captar recursos. É sensível às mudanças no mercado e busca se adaptar, identificar seus nichos de oportunidade, maximizar lucros. (SCHWARTZMAN, 2014, p. 38-41 apud MIGUEL, 2017, p. 169).

No último modelo apresentado por Chauí, 'Universidade Operacional', demonstra que a autonomia não é concedida para a instituição. A autonomia administrativa é uma importante conquista universitária, pois refere-se não apenas a conquista em gerir a unidade, consiste também em possuir a liberdade de conhecimento, a liberdade de pesquisa. A autonomia em relação ao Estado, com projeto de nação ligado à sociedade, impede que ocorra intervenção sobre divergência de interesses. Nesse caso, o Estado apenas possui a obrigação de injetar recursos, sem determinar o que deve ser pesquisado pelas universidades.

Autonomia é uma reivindicação antiga da comunidade acadêmica que encontra amparo “no artigo 207 da Constituição Federal de 1988 que garante a autonomia e a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão nas universidades”. (PEREIRA, 1997, p. 65) A concepção de autonomia universitária proposta pelo MEC tem como base a “necessidade de que as universidades tenham autonomia administrativa, financeira e de gestão patrimonial, para que possam desempenhar melhor suas funções”. (PEREIRA, 1997, p. 65)

Na proposta desenvolvida pelo MEC, as instituições receberiam um acompanhamento do seu aproveitamento realizado por eles “através da criação de uma sistemática de avaliação do desempenho nas universidades que levasse em conta o projeto de instituição desenhado pela comunidade acadêmica de cada universidade”. (PEREIRA, 1997, p. 67) Pereira (1997, p. 71) afirma ainda que “uma das principais questões que afetam a administração das universidades é o processo de escolha de seus dirigentes”; seguida do baixo nível de autonomia administrativa, principalmente no que se refere a administração de pessoal e autonomia orçamentária e financeira; e por fim apresenta a inexistência de instância de negociação do orçamento e de definição de prioridades.

Partindo do posicionamento deste trabalho, principalmente no que se refere à gestão no setor público e suas ferramentas administrativas, a universidade tem sido encarada mais como uma organização pública, diante dos desafios de se manter produzindo resultados com olhar social e técnico-burocrático, do que apenas como uma instituição de ensino universitário. Assim sendo, tomo a Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro como circunscrita na categoria de 'Universidade Operacional', embora tenha sido projetada para diferenciar-se dos modelos então existentes no país.

## **1.2 – Surgimento da Universidade do Terceiro Milênio e suas demandas regionais**

A convite do então governador do estado do Rio de Janeiro - Leonel Brizola, Darcy Ribeiro colocou-se diante do desafio em dar forma a Universidade Estadual Norte Fluminense- UENF, com intuito de estabelecer um novo modelo de universidade “em que a pesquisa, o ensino e a experimentação se integrem no estudo dos temas e problemas mais relevantes para o desenvolvimento do Brasil” (RIBEIRO, 1993, p. 10), onde o humanismo não seria apenas o “cultivo de letras” e da filosofia clássica. A, assim chamada, “Universidade do Terceiro Milênio” seria voltada especialmente para operar nas fronteiras do saber científico e tecnológico.

Construída em Campos dos Goytacazes, a UENF localiza-se em uma das mais importantes cidades do Estado do Rio de Janeiro e é considerada centro regional entre as regiões Norte e Noroeste Fluminense, exercendo grande influência econômica e cultural. Segundo o IBGE (2010), a cidade é considerada a mais populosa do interior do estado, com a população de 463.731 habitantes. O município é dividido entre 14 distritos, sendo sua área de 4.026,696 km<sup>2</sup>, a maior extensão territorial do estado do Rio de Janeiro.

O município não possui boa reputação na Educação Básica pelo seu baixo desempenho nas escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio. Segundo o QEDu, o cálculo do Ideb é feito com base no aprendizado dos alunos em português e matemática (Prova Brasil) e no fluxo escolar (taxa de aprovação). Em 2015, o município conseguiu ultrapassar a meta proposta de 4.5, alcançando a nota 5.0. Apesar desse baixo desempenho no Ensino Básico, Campos dos Goytacazes é referência para estudantes de cidades vizinhas, sendo considerado um polo universitário da região, concentrando instituições de Ensino Superior, públicas e privadas, de excelência, entre elas a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

Com o apoio do governo de Leonel Brizola, Darcy Ribeiro concedeu a Universidade Estadual Norte Fluminense com propósitos regionais, que pudessem oferecer profissionalização adequada para região, que favorecesse a economia local. Para esse propósito contou também com o apoio da elite cultural de Campos do Goytacazes. Dentro da realidade disposta, a UENF busca captar os recursos a ela disponíveis no ambiente onde está localizada, sendo esses recursos naturais, culturais e tradicionais. Nas palavras de seu idealizador, a missão da UENF seria “adornar-se, cultivar e ensinar a ciência e as tecnologias de ponta, que constituem o patrimônio cultural maior da humanidade, para colocá-las a serviço da modernização e do progresso econômico e social da região e do Brasil”. (RIBEIRO, 1993, P.16)

Embora sua criação tenha sido realizada em meio aos problemas financeiros enfrentados no país, que recentemente voltou agravar e afetar diretamente as instituições

de ensino superior, a UENF resiste a esses problemas, insistindo em manter seu propósito inicial – embora, na prática, o projeto não permaneça o mesmo.

### **1.3 – Hospital Veterinário da UENF: um elo entre a universidade e a sociedade**

O Hospital Veterinário (HVet) da UENF é um setor de extrema importância para instituição e para a população local. Embora seja uma referência da universidade, não fazia parte do projeto inicial da UENF e nem estava previsto para anos posteriores. A Engenharia de Produção Animal foi um curso pioneiro, implementado junto com a inauguração da universidade, para a profissionalização dos cuidados animais, era desenvolvido em conjunto com o curso de Agronomia, no Centro de Ciências e Tecnologias Agropecuárias – CCTA. Aos poucos, surgiu o desejo da criação de um curso de Medicina Veterinária devido à demanda apresentada pelos próprios estudantes da universidade e a procura externa, com o argumento de que o curso oferecido pela instituição se tratava de uma profissão inexistente, consequentemente sem reconhecimento no mercado, diferentemente do curso de Medicina Veterinária. Em consequência, surge a necessidade da criação de um Hospital Veterinário na universidade. Para reivindicar essa demanda estudantil, foram feitas muitas manifestações dentro da própria universidade, para reivindicar a construção do Hospital Veterinário – como relata uma das entrevistadas que fez parte desse grupo universitário da época.

Um Hospital Veterinário dentro de uma instituição de ensino é considerado um grande laboratório para o curso de Medicina Veterinária, sendo esse um item obrigatório para o funcionamento do curso. A princípio, enquanto a UENF não possuía o HVet, os alunos utilizavam o espaço cedido pela Fundenor<sup>3</sup> para suprir as necessidades que um laboratório oferece. As aulas práticas eram então aplicadas na Unidade de Triagem Básica na sede da Fundenor, na Pecuária. Enquanto as aulas de anatomia eram aplicadas na Faculdade de Medicina de Campos, tendo que adaptar estudos anatômicos do corpo humano, para realidade animal. O apoio recebido na época era basicamente através do Hospital Escola e da Fazenda Escola. A construção do prédio do Hospital Veterinário foi iniciada no final da década de 1990 e início dos anos 2000. Em 2003, a construção do prédio foi embargada pela Odebrecht. Para que, finalmente, fosse entregue no segundo semestre de 2006, dando início aos primeiros trabalhos na estrutura, com poucos recursos através das pesquisas.

---

<sup>3</sup> Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional - **FUNDENOR**, instituída por escritura pública de 08 de janeiro de 1970, é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, regendo-se pelos seus Estatutos e pela legislação pertinente. Possuindo como objetivos: estimular e promover o desenvolvimento econômico e social da Região Norte Fluminense; e promover ou apoiar medidas destinadas a elevar o padrão de formação moral, profissional e técnica do homem da citada Região.

O Hospital Veterinário inicia seu funcionamento apenas com atendimento clínico para animais de pequeno porte (cães e gatos); laboratório de patologia clínica; anatomia; além dos projetos de pesquisas já existentes. Somente após quatro anos, outro setor de atendimento clínico é implementado no HVET, o Setor de Animais de Grandes Porte – equinos e ruminantes -, a iniciação dos trabalhos se deu a partir da posse da professora especializada para assumir o cargo em 2010.

A entrega de alguns laboratórios foi realizada em 2008, como o laboratório de bactéria e fungos. Outras obras foram concluídas em 2010, realizando assim a entrega de outros laboratórios, como o de radiologia. O laboratório de radiologia foi uma conquista muito importante para a instituição, possibilitando o aprendizado prático de qualidade e análise precisa sobre os casos clínicos trabalhados no setor. O Hospital Veterinário da UENF é o único local na região que oferece esse tipo de serviço, de modo que todas as clínicas locais encaminham seus pacientes para lá a fim de obter diagnósticos de qualidade. Outros laboratórios foram surgindo através de projetos com o tempo, como o laboratório de virologia em 2011.

Alguns alunos e professores começam a discutir sobre a necessidade de colocar em prática projeto sobre cuidados e análises de animais selvagens. A princípio era tratado apenas como um interesse comum entre determinado grupo de docentes e discentes da instituição; contudo, aos poucos, o projeto passou a ser reconhecido e tratado com seriedade pela comunidade do HVet. O primeiro trabalho com esses animais se deu mediante a projeto de pesquisa desenvolvido em uma sala concedida pelo próprio Hospital Veterinário. O projeto passa a ter o formato atual, conhecido como Núcleo de Estudos e Pesquisas em Animais Selvagens – Nepas, somente entre os anos de 2010 e 2012, ganhando um espaço físico para desenvolver os projetos e trabalhos em uma unidade ao lado do prédio do HVet, concedido pela prefeitura da UENF. Além de ser um laboratório de pesquisa, atualmente o setor realiza o serviço de atendimento clínico e resgate especializado em animais selvagens, tornando então, o terceiro setor de atendimento clínico animal da instituição.

Comparado a outros hospitais universitários no estado, o HVet-UENF possui pouca tecnologia de ponta e pouco tempo de experiência. Entretanto, por ser a única unidade pública de medicina veterinária na região Norte e Noroeste do estado, conforme afirma os entrevistados durante a pesquisa, existe uma procura muito grande pelos serviços oferecidos pela instituição, possibilitando a prática e contato com diversos casos clínicos diariamente, desenvolvendo maior variedade e complexidade na prática dos acadêmicos.

Atualmente, o Hospital Veterinário conta com 8 setores de serviço (clínica de pequenos; reprodução de pequenos; radiologia; cirurgia de pequenos; anestesiologia de pequenos; cirurgia de grandes; reprodução de grandes; e o Núcleo de Estudos e Pesquisas

em Animais Selvagens - NEPAS), 3 laboratórios de serviços (anatomia patológica; patologia clínica; microbiologia); 23 residentes fixos; média de 1 a 3 bolsistas por laboratório; considerando que os laboratórios recebem estagiários (normalmente do Espírito Santo e alguns de Minas Gerais), além dos alunos de graduação que se voluntariam.

Por se tratar de um órgão público universitário, o HVet não possui autonomia financeira. O órgão responsável pelo controle de gastos da instituição é a FUNDENOR, que a acompanha desde sua criação, cuidando dos processos de compra, possibilitando agilidade nos serviços e no aprendizado acadêmico – excluindo a necessidade de processos licitatórios. Toda renda para manutenção do HVet e compra de materiais é através dos pagamentos recebidos pelos atendimentos clínicos e o pagamento com pessoal – funcionários públicos e terceirizados – através do governo do Estado do Rio de Janeiro.

Nos últimos anos, principalmente a partir da posse do atual governo estadual (2014-2018), o HVet passou a sentir os impactos causados pela crise financeira estadual. Embora esse seja um problema para toda a comunidade acadêmica da UENF, o Hospital Veterinário é o setor cujo os efeitos da falta de recursos financeiros são mais evidentes para a população. O descaso do poder público se mostra através da ausência de recursos para a compra de materiais necessários para o funcionamento do setor, para a realização de manutenções regulares e prestação de serviços cotidianos. Ristoff (2000, p. 203), apresenta uma relevante observação sobre a importância dada a situação enfrentada: “uma biblioteca não é como um hospital, onde a retirada de um medicamento pode significar a morte imediata do paciente. Uma biblioteca que não atualiza o seu acervo causa inconvenientes e frustrações, mas não mata.”.

Após os primeiros apontamentos feitos neste trabalho, através deste primeiro capítulo, limito a atenção tratada nessa pesquisa somente para o Hospital Veterinário, mais especificamente sobre os setores de atendimento clínico ao público – Setor de Pequenos, Setor de Grandes e NEPAS -, por serem esses o elo direto entre a comunidade acadêmica e civil. Possibilitando, então, analisar com mais atenção as consequências que a crise financeira estadual tem gerado para a formação acadêmica, a profissionalização e os serviços oferecidos pela instituição. Tendo por objetivo identificar e analisar o quadro atual em que se encontra esses setores do HVet e apresentar possíveis soluções emergenciais através de ferramentas administrativas voltadas para o setor público.

## **CAPÍTULO 2: PLANEJAMENTO E SUA UTILIDADE NO SETOR PÚBLICO**

Neste capítulo vamos discutir o conceito e as funções do planejamento estratégico no processo administrativo e suas vertentes, lapidando o grande tema até chegar ao Planejamento Estratégico Situacional, de específico interesse para este trabalho. Antes de apresentar os resultados obtidos na pesquisa, é necessário compreender os processos de elaboração, implementação e a adequação estratégica do planejamento no processo administrativo de uma organização. Posteriormente, faço uma descrição do processo histórico e evolutivo do Planejamento Governamental no Brasil, discuto seus planos e metas e como vem sendo executado.

### **2.1 – Planejamento: conceitos e funções**

O planejamento é peça chave para realização de um processo administrativo, sendo ele a primeira função a ser posta em prática para o pleno funcionamento da máquina administrativa. Para Chiavenato (2004, p. 216) apud Weingartner; Pereira; Bernardini (2013, p. 34), “[...] o planejamento constitui a primeira e mais importante função administrativa, pois é preciso planejar antes de realizar as outras funções como organizar, dirigir, controlar, coordenar”. Com ele buscam-se os recursos necessários para que seja possível alcançar os objetivos da organização de maneira eficaz. Também diz respeito a implicações futuras de decisões presentes, pois é um processo que envolve decisões recíprocas e independentes que visam alcançar objetivos anteriormente estabelecidos. Pode-se dizer que planejamento é o processo formalizado para gerar resultados a partir de um sistema integrado de decisões.

Oliveira (1996) apud Porto (2006, p. 1) explica essa função administrativa afirmando que o

planejamento pode ser definido como um processo que considera os aspectos destacados pelas dimensões anteriormente demonstradas, no sentido de alcançar uma situação desejada de maneira mais eficiente e efetiva, com a melhor concentração de esforços e recursos pela organização.

Pode-se dizer que o planejamento tem como meta atingir uma situação desejada pela organização, diferente da realidade enfrentada no momento, se dispendo a contribuir com as melhorias desejadas usando todos os recursos possíveis disponíveis (através de recursos humanos e financeiros). Dessa forma,

seu conceito engloba o processo de definição dos objetivos organizacionais a serem alcançados e dos meios para atingi-los, através da interferência na realidade, com a intenção de passar de uma situação conhecida para uma situação desejada, dentro de um intervalo de tempo previamente definido,

em que as decisões tomadas no momento atual, afetarão o futuro da organização.. (PORTO, 2006, p. 2)

Segundo Weingartner; Pereira; Bernardini (2013, p. 35), saber utilizar os instrumentos do planejamento de forma coerente, adaptando-os à realidade da organização, pode ser uma excelente arma competitiva. Para utilizá-la de forma eficaz, é importante que os gestores conheçam bem cada um dos elementos do planejamento e suas funções, assim como as mudanças que estão ocorrendo no contexto competitivo, as quais estão influenciando na própria prática do planejamento e lançando alguns desafios para a sua gestão nas organizações. São três os tipos de planejamento existentes: planejamento estratégico, planejamento tático e planejamento operacional.

É necessário compreender o conceito, características e o processo de elaboração do desenvolvimento estratégico tendo em vista o objetivo do trabalho aqui desenvolvido, que é o de apresentar possíveis soluções, alternativas imediatas, para suprir problemas gerenciais, principalmente no que se refere a questão financeira e organizacional.

### 2.1.1 - Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico em uma organização está diretamente associado à estratégia organizacional, as metas e objetivos a serem alcançados por ela em longo prazo. Ou seja, é preciso traçar estratégias para um plano de ação a ser executado com a finalidade de alcançar o resultado esperado pela organização.

Quando se fala sobre o conceito de estratégia é comum associar ao militarismo, já que esse tema é abordado desde a antiguidade, quando generais traçavam planos para vencer seus oponentes. Ao longo dos anos essa tática foi sendo adaptada para o uso das organizações, com objetivo de prevenir sobre possíveis ameaças do mercado. Menezes (2002) apud Porto (2006, p. 6), também define estratégia como uma palavra de origem militar - termo grego *strategia* significa "escritório do general" - mas no decorrer do tempo, o termo adquiriu conotações diversas.

No ambiente empresarial, a estratégia é utilizada como mecanismo de vantagem competitiva entre empresas com o objetivo de conquistar a preferência dos seus consumidores. Maximiano (1995) apud Porto (2006, p. 6), conceitua estratégia como

meios que cada parte utiliza para atingir o objetivo pretendido, envolvendo escolha de ação que será posta em prática, a partir dos recursos disponíveis da sua própria parte e dos recursos que julgam ter, a outra parte. As partes não podem antever com exatidão ou ter qualquer tipo de controle sobre o comportamento dos demais, para alcançar a meta antes dos outros competidores.

O planejamento estratégico consiste em analisar sistemicamente os pontos fortes e fracos da organização (ambiente interno), assim como as oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular estratégias e ações com o intuito de aumentar a competitividade e competência, sendo ele um importante instrumento de gestão.

O uso do planejamento estratégico possibilita estabelecer os parâmetros que serão direcionados para a organização, a boa liderança e controle das atividades executadas. Seu objetivo está em fornecer aos gestores e suas equipes uma ferramenta que os abasteçam de informações para a tomada de decisão, ajudando-os a atuar de forma proativa, antecipando-se às mudanças que ocorrem no mercado em que atuam. (WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013, p. 35).

Para Almeida apud Porto (2006, p. 3), planejamento estratégico pode ser definido como técnica administrativa que visa ordenar as idéias das pessoas, mostrando o caminho que a organização deve seguir, assim como as ações, para que, sem desperdícios de recursos, seja encaminhada na direção esperada.

Através do planejamento estratégico é possível perceber as oportunidades e ameaças, bem como os pontos fortes e fracos da organização, pondo em prática as melhores escolhas para amenizar os possíveis riscos e aproveitar as vantagens encontradas. Desta maneira, segundo Porto (2006, p. 3), planejamento estratégico pode ser considerado como o estabelecimento de recursos previamente estimados, no sentido de alcançar os objetivos da organização num ambiente altamente competitivo.

Em outra conceituação, Porto (2006, p. 3) define planejamento estratégico como um processo contínuo de tomadas de decisões organizacionais, no momento presente, de forma a se ter, da melhor maneira, o conhecimento do futuro, bem como o empenho, no sentido de se cumprir tais decisões. Dessa forma, o planejamento estratégico pode ser entendido como uma ferramenta gerencial que auxilia no futuro da organização, apresentando a direção que deve seguir para se manter em sintonia com seu ambiente em busca de resultados positivos.

O planejamento estratégico possui cinco características que lhe são essenciais, segundo Chiavenato apud Porto (2006, p. 3):

- relaciona-se com a adaptação da organização a um ambiente mutável, repleto de incertezas. As decisões são, então, fundamentadas em suposições, não em fatos reais;
- dirige-se para o futuro, sendo inclusive, um planejamento de longo prazo;
- é abrangente no sentido de compreender todas as potencialidades e capacidades da empresa;
- tende a ser um processo de construção de consenso em torno de interesses e necessidades dos envolvidos;

- é uma forma de aprendizagem organizacional, moldada num ambiente complexo, mutável e competitivo.

### 2.1.2 – Processo de elaboração de um Planejamento Estratégico

Para que uma organização consiga definir seu planejamento estratégico é necessário que primeiramente seja definido qual é seu objetivo final (onde quer chegar), para que assim seja possível determinar os passos que devem ser dados para que o mesmo possa ser alcançado.

A maneira como deve proceder, ou seja, as fases de um planejamento estratégico variam de acordo com alguns autores. Porém parece ser consenso entre os diversos autores que independentemente de como foi elaborado um planejamento, deve ser constantemente revisado – alguns autores como Fischmann e Almeida (1991) alertam sobre a necessidade da ocorrência de revisão anual - para que os processos sejam adaptados a reais situações da empresa que vão se alterando ao longo do tempo, tanto em função de fatores endógenos quanto em função de fatores exógenos.

Pode-se dizer que não existe um padrão a ser seguido para a elaboração e implementação do planejamento estratégico, pois as organizações são distintas umas das outras em vários aspectos, tanto quanto a sua estrutura, ambiente, público, finalidade e outros. Portanto, para Porto (2006, p. 4), o planejamento estratégico “pode ser considerado um processo organizacional que compreende a adaptabilidade da organização ao ambiente em constante modificação [...]”.

De acordo com Oliveira (1996) apud Porto (2006, p. 4), o planejamento estratégico desenvolve-se em quatro distintas fases, a saber: (i) diagnóstico estratégico; (ii) definição da missão; (iii) instrumentos prescritivos e quantitativos; e (iv) controle e avaliação. Para Pereira (2010) apud Weingartner; Pereira; Bernardini (2013, p. 35-36), o processo de planejamento compreende apenas 3 fases: (i) diagnóstico estratégico; (ii) planejamento propriamente dito; e (iii) implantação, acompanhamento e controle do Planejamento Estratégico.

A metodologia mais utilizada para elaboração de planejamentos estratégicos é a análise SWOT, também conhecida como FOFA. Segundo Porter (1986) apud Porto (2006, p. 7), “para que uma estratégia organizacional venha a funcionar perfeitamente, faz-se necessário a integração entre os quatro fatores básicos da matriz SWOT”. Sendo eles, os pontos fortes e fracos do ambiente interno da organização e as oportunidades e ameaças expostas no ambiente externo da organização. “Todos os pontos fortes devem ser ligados aos pontos fracos e também com todas as oportunidades e ameaças, sempre questionando se o ponto forte “x” ajuda a acabar com o ponto fraco “y”, aproveitar a oportunidade “z” ou

minimizar o impacto da ameaça “w.” (WEINGARTNER; PEREIRA; BERNARDINI, 2013, p. 43). A estrutura para análise é formulada conforme a representação gráfica exposta na figura 1.

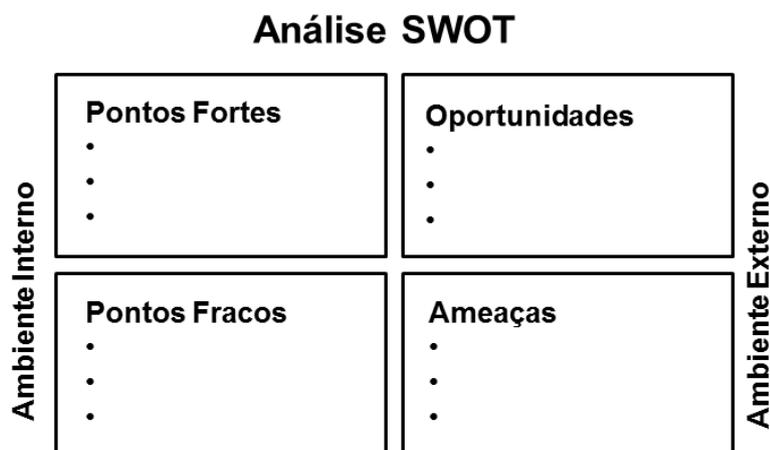


Figura 1 – Representação do esquema da metodologia da análise SWOT.

Fonte: Elaboração própria com base nas referências utilizadas no trabalho

Embora a utilização desta ferramenta administrativa, a análise SWOT, traga, de fato, resultados para o planejamento das organizações, esta não é a metodologia ideal a ser aplicada no setor público.

A prática de planejamento, antes bastante restrita ao setor privado, vai aos poucos alcançando também o setor público. De acordo com um dos principais formuladores e atores a da experiência governamental brasileira, Roberto Campos, em Almeida (2007, p. 194) “o conceito de planejamento sempre padeceu de uma grande imprecisão terminológica, tendo sido utilizada tanto para o microplanejamento setorial como para o planejamento macroeconômico mais integrado”. Somente a partir da criação do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral, em 1964, que a ideia de planejamento manifesta de modo geral e integrado ao processo de ação governamental.

## 2.2 - Planejamento Governamental no Brasil

O Planejamento Estratégico Governamental, de maneira crua, seria a adaptação de técnicas do planejamento usadas no setor privado para o setor público, ou seja, a aplicação de alguns conceitos empresariais no contexto público. Existem algumas discussões dentro da área administrativa em que supõem que a gestão de empresas privadas é mais eficiente do que a gestão pública. Muito dessa discussão ocorre pelo fato da

máquina pública ter que lidar constantemente com procedimentos excessivamente burocráticos, jogos políticos, orçamentos reduzidos, submissão às leis impostas pela Constituição e outros tipos de obstáculos não tão comuns ao setor privado. Segundo Toni (2014, p. 6), o planejamento governamental deve ser definido como “um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”.

Pallazzo apud ALMEIDA (2007, p. 194) divide a experiência brasileira no planejamento em 5 momentos, a saber:

1. 1930-1945 – abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp);
2. 1946-1956 – transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa;
3. 1957-1963 – criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento;
4. 1964-1985 - criação do Ministério de Planejamento, durante o governo militar, com o objetivo de unificar encargos e atribuições dispersos em vários setores e implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), continuado por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I e II);
5. 1985 adiante - avanço na redemocratização, maior integração na economia mundial e restrições nas finanças públicas, e principalmente a promulgação da Constituição Federal de 1988 – estabelecendo o atual sistema de planejamento e orçamento.

A história do planejamento no setor público do país confunde-se com a própria construção do aparelho do Estado. Segundo Toni (2014, p. 7), “o ato de planejar se confunde com o ato de governar, é uma medição dilemática permanente entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade”.

A década de 1930 é considerada um marco histórico na mudança de fase na política nacional, com o surgimento do Estado Novo. Com a crise econômica mundial, o Estado brasileiro necessita tomar outras posturas, assumindo então a promoção do desenvolvimento do país. O Estado passa a assumir funções e responsabilidades mais complexas do que eram executadas anteriormente, que vão desde: a formulação e implementação de políticas de estímulo à indústria nacional, passando pela criação e execução de estratégias e instrumentos monetários e cambiais, até a criação e manutenção de empresas estatais. Naquele período o Estado ganhou uma importância nunca conquistada anteriormente.

O primeiro plano do Brasil foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, para o período de 1939-1944, mediante o Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional e do Plano de Obras, durante o governo de Getúlio Vargas. Em seguida, durante o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), foi formulado o Plano Salte e orientado pelo os trabalhos técnicos do Dasp. Este plano havia pretensões modestas, embora tivesse objetivos de longo alcance para a época. Não se tratava de um plano econômico propriamente dito, mas de uma contenção e organização dos gastos públicos cobrindo um período de 5 anos.

A proposta do Plano de Metas, implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960), marca um significativo avanço em estímulo para os setores econômicos, principalmente no setor da indústria com ênfase nos pontos de estrangulamento em relação à infra-estrutura. O setor de educação também recebeu certa atenção nesse Plano, embora houvesse interesse direto para a formação de profissionais que pudessem atuar na área da indústria. Foi a partir desse Plano que iniciou a possibilidade de realizar uma cooperação entre o setor privado e o setor público. O Plano era composto por 30 metas e entre as metas destinadas ao setor da indústria, o automobilístico recebeu maior atenção e incentivo, foi facilitada através dele a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial. Apesar dos aparentes avanços propiciados ao país, as consequências deixadas pela ação desse plano foram relevantes, como o surgimento do surto inflacionário, devido a emissão destinada a cobrir os investimentos governamentais; e falta de contrapartida fiscal.

O Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) foi lançado com o intuito de amenizar os efeitos inflacionários na tentativa de reduzir as despesas públicas e aumentar a receita, porém o objetivo não foi alcançado. Como meio de alternativa, o governo optou pelo caminho da política desenvolvimentista para conseguir financiamento do exterior através da recomendação do Fundo Monetário Internacional - FMI.

Em contrapartida ao sucesso obtido pelo Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, liderado por Celso Furtado no final de 1962, acontece em um período turbulento do país, na tentativa de retomar o ritmo de crescimento do PIB, em paralelo ao desejo de realizar as chamadas “reformas de base” (administrativa, bancária, agrária e fiscal). Caracterizado por um plano de transição econômica, não de planejamento macrossetorial. Pelo fato da ocorrência de contradição nos objetivos do Plano Trienal e a aceleração do processo inflacionário, foram condenados ao fracasso antes mesmo de serem em prática uma conspiração militar para derrubar o governo de João Goulart.

Durante o regime militar, no período de 1964-1966, foram executados o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que foi seguido pelo Plano Decenal, e pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento, entre 1968-1970. O primeiro Plano Nacional de

Desenvolvimento (I PND), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, aconteceu no período de 1972-1974, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) no período de 1975-1979. Esse primeiro momento do regime militar foi atuante principalmente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, além de atacar as causas estruturais da inflação. Apesar de obterem, de fato, uma relativa redução inflacionária, não atingiu as proporções estabelecidas por eles próprios, e pouco foi conquistado em relação as altas metas de crescimento. Seus efeitos obtidos foram institucionais, reorganizando a ação do Estado e preparando para as próximas etapas do intervencionismo governamental na economia, começando pelo aumento na carga tributária. O Paeg não alcançou suas metas, apesar de conseguir manter certa estabilidade econômica e importante reforma orçamentária e gerencial. Houve também um importante marco para a história do planejamento governamental do Brasil nessa época. Ocorreu a criação - inspirado pelo então ministro do Planejamento Roberto Campos - do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, atualmente conhecido como IPEA. O Plano decenal surge com intuito de criar perspectivas, elaborando metas e estratégias decenal de desenvolvimento e programa quinquenal de investimentos. O esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações começara a ser evidenciado, assim como a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, a estratégia enfatizada somente nessas áreas já não eram mais tão eficazes. Com novas estratégias, o governo passou a estimular às exportações inserindo o regime de câmbio flexível (em agosto de 1968) e isenções de impostos indiretos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICMS) e diretos (imposto de renda) para as empresas de destinassem, ao menos, parte da sua produção para o mercado externo.

Outros planos são criados entre o quarto e o quinto momento histórico do planejamento nacional, sempre visando, como objetivo maior, a estabilização econômica. Esta foi a característica principal dos planejamentos implementados ao longo dos anos de 1980 e 1990, apesar de perder parte a importância que havia sobre o programas de desenvolvimento, sobressaindo apenas o planejamento econômico, como objetivo de controlar a hiperinflação que vinha acontecendo desde o final do período militar.

Surge então no quinto período, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco histórico que representa uma revolução do planejamento governamental no país, pelo menos no que tange o plano teórico. A promulgação da Constituição Federal de 1988 estabelece um novo modelo de planejamento e orçamento nacional, através da articulação do planejamento plurianual das políticas públicas com a execução dos orçamentos anuais e instrumentos fiscais, peça fundamental para implantação da gestão por resultados. O alcance dos resultados previstos no atual modelo depende não somente de

uma boa estratégia, mas também da aplicação, do desenvolvimento de conhecimentos, da habilidade e atitudes dos que o gerenciam.

Após a promulgação da Constituição Federal, os planos foram elaborados com base em regras e prestações de contas que devem ser seguidos conforme as leis impostas, traçando assim um novo cenário político e econômico, com outras regras e culturas. A Constituição Federal no Art. 174 impõe que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” e estabelece no Art. 165 os instrumentos de planejamento PPA/LDO/LOA, “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”.

Em 1991, foi implementado o primeiro PPA (1991-1995) pelo governo Collor, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 88, art. 165, o segundo PPA, no governo FHC, o primeiro a receber um nome (PPA 1996-1999 – Brasil em Ação). Esse PPA difere do anterior por trazer um planejamento detalhado por setor, com novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil. O PPA 2000-2003 – denominado Avança Brasil - foi o primeiro a criar uma ligação entre plano e orçamento, programas e ações, interligando o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Surge, também no ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que “aporta ao processo de reforma na gestão pública uma austera gestão fiscal por meio da instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para os governos federal, estadual e municipal”. (VALLE, 2007, p. 236)

O primeiro Plano Plurianual do Governo Lula, o PPA 2004-2007, inovou ao trazer a participação da sociedade civil. Embora seja consagrado como um momento de conquista popular, vale lembrar que a participação social é um direito constitucional e é dever do estado promover esta participação, inclusive criando canais para que ela ocorra de forma efetiva. Esse direito está assegurado pela Constituição Federal de 1988: (Art. 1º, § 1º), permite ao cidadão junto aos Órgãos Públicos: peticionar junto aos Poderes Públicos para a defesa de seus direitos (Art. 5º - XXXIV), obter certidões em repartições públicas (Art. 5º - XXXV), fiscalizar as contas municipais (Art. 31º, § 3º), denunciar irregularidades ou ilegalidades (Art. 74º, § 2º), participar dos conselhos de gestão de saúde (Art. 198º - III), assistência social (Art. 204º - II), e educação (Art. 206º - VI), cooperar por meio de associações no planejamento municipal (Art. 29º - XII), receber informações das autoridades (Art. 5º - XXXIII), promover ações judiciais e representações (Art. 5º - LXXIII). Outro direito de participação popular está assegurado através o Decreto-lei n.º 201/67 autoriza o cidadão à denúncia do prefeito e a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000 (Art. 48º e Art.

49º) assegura à população o acesso à prestação de contas, aos planos e diretrizes orçamentárias e demais instrumentos de transparência vinculados à gestão fiscal.

No segundo mandato do Lula, o PPA 2008-2011 – *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade* - buscou incorporar as prioridades e metas previstas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em 2010, o governo lança o PAC2 para o período 2011-2014, com o mesmo objetivo central do primeiro, que era o de aumentar o investimento público em obras de infraestrutura social e econômica. O PPA 2012-2015 – *Plano Mais Brasil* (último governo abordado na literatura), elaborado pelo Governo Dilma Rousseff, buscava mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação.

O novo sistema de planejamento público está ancorado, prioritariamente como exposto anteriormente, ao PPA e a LDO. A Carta Magna estabelece que os principais instrumentos de planejamento e orçamento da administração pública são PPA, LDO, LOA, conforme estabelecido no Art. 165 da Constituição Federal de 1988.

O PPA tem por função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal, sendo ele o principal instrumento de médio prazo com finalidade de promover o desenvolvimento, orientando os orçamentos anuais através da LDO. O plano possui, dessa maneira, dois propósitos de peso: orientar a política pública e as grandes mudanças na sociedade e apoiar a política fiscal de médio prazo através da incorporação do orçamento. Todas as esferas, Federal, Estadual e Municipal, possuem suas próprias leis orçamentárias e também seus próprios PPAs. Como cada um tem algumas responsabilidades constitucionais definidas, estas devem entrar nos respectivos PPAs, ressaltando-se que, por exemplo, só deve entrar no PPA de um município, esta deve entrar nos PPAs da União ou do Estado. Para o objeto de estudo é preciso considerar que a esfera Estadual é a responsável pelo repasse de verbas para implementação de programas e projetos da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, por se tratar de uma universidade estadual. Significa dizer que o planejamento da própria UENF para 4 anos deve constar no PPA do Estado.

A LDO surge, então, com o propósito de assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais. Antes que o orçamento seja montado, é preparada uma lei, essa lei é exatamente a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que define quais são os gastos mais importantes para determinado período. A LDO serve de ligação entre o PPA e a LOA. Teoricamente é como se estivéssemos rateando todas as realizações previstas no PPA para cada ano do governo. A LOA é a lei orçamentária propriamente dita. Na elaboração desta lei o governo precisa estimar quanto vai arrecadar para custear as despesas do ano seguinte e estimar todas as suas despesas. Dessa forma, é também através dela que é possível prever as receitas esperadas para determinado ano (através de tributos, como imposto renda e contribuição previdenciária).

Com advento da LRF, o planejamento fiscal recebe maior atenção construindo um disciplina fiscal para toda administração pública do país, estabelecendo como algo vital para o novo momento do planejamento “ter uma previsão de receitas e despesas estruturais, deixando clara a discricionariedade que tem um planejamento para programar no seu horizonte temporal.” (VALLE, 2007, p. 238) Embora exista recorte de responsabilidades destinadas a cada esfera (por assunto, por programas, setores e afins) a complexidade e imprevisibilidade no setor público impedem o pleno funcionamento na máquina pública, além da influência dos atores envolvidos, de questões políticas, econômicas e sociais em determinado tempo e espaço. Toni (2014, p. 9) faz uma crítica ao atual sistema de planejamento e orçamento do país ao dizer que

a retomada dos instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), previstos já pela Constituição de 1988, o modelo de gestão federal, em especial o processo decisório estratégico continuou a padecer dos mesmos problemas estruturais da formação do Estado brasileiro: um profundo elitismo e viés autoritário e a dominância do curto-prazo, reforçada pela fragmentação partidária e pela lógica do ciclo eleitoral.

Desde as primeiras tentativas em elaborar um planejamento/ plano nacional, ocorreram diversas experiências que traduzem o modelo que é posto em prática atualmente. Em boa parte de sua execução, os planos foram postos em prática em momento de situação crítica nacional, elaborado exatamente para atender necessidades de estabilização econômica ou para desenvolvimento regional. Em contrapartida Roberto Campos, segundo Oliveira (2007, p. 209), ao transmitir o cargo de ministro do Planejamento para Hélio Beltrão em março de 1967, indica que devia-se

[...] formular uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, para escapar ao hábito constante da improvisação imediatista, que sacrifica o futuro ao presente, por não compreender o passado; [...] mas o plano não é um episódio, é um processo. [...] Planejar é disciplinar prioridades, e prioridade significa postergar uma coisa em favor de outra.

Em geral, partes das metas propostas foram atingidas ao longo dos anos, mas pouco foi alcançado em relação à situação social nacional, em especial no setor da educação, saúde e outros setores desfavorecidos como cultura e esporte. Embora o planejamento governamental tenha sido reformulado e adaptado às necessidades do país, ainda é preciso construir um sistema de planejamento a altura dos desafios nacionais.

### **2.3 – Planejamento Estratégico Situacional (PES)**

Quando se trata de experiências e importância do planejamento estratégico dentro do setor público, os relatos são escassos e as metodologias não são desenvolvidas pensando na administração pública. Geralmente acontece uma espécie de adaptação ao

setor. Com objetivo de solucionar alguns problemas enfrentados no setor público e como crítica ao modelo de planejamento tradicional, o economista chileno Carlos Matus, desenvolveu na década de 1970 uma nova concepção do planejamento estratégico: o Planejamento Estratégico Situacional.

Pensando no “estado/setor público” e no movimento social (Terceiro Setor), o Planejamento Estratégico Situacional, também conhecido como PES, foi desenvolvido a partir do reconhecimento da necessidade de solucionar alguns problemas não previstos e de caráter de urgência numa estrutura extremamente burocrática, como é o caso da estrutura organizacional estatal. Lida (1993, p. 125) afirma que o PES “apresenta um instrumento flexível, adequado para explicar as realidades complexas.”. Por não haver como prever todas as situações possíveis de ocorrerem em determinado tempo de gestão, seria necessário a utilização de um método que se ajustasse no tempo e na realidade, para que qualquer mudança de planos pudesse ser ajustado. É necessário compreender que todo problema social é de natureza situacional, ou seja, não existe um padrão a ser aplicado em qualquer contexto.

Fruto de críticas sobre a forma de governar, o PES apresenta uma metodologia consolidada, a qual tem sido adotada por diversos órgãos públicos na América Latina – buscando resolver situações que envolvem questões políticas, econômicas e sociais. Principalmente após meados da década de 1990, a aplicação da concepção de Matus vem sendo “adaptada” para um método mais adequado e mais facilmente aplicável. Embora desenvolvido para ser aplicado em um nível mais global de planejamento, seu formato vem sendo utilizado a níveis regionais/ locais ou mesmo setoriais, possibilitando a resolução de um problema situacional. “É importante destacar que, embora se possa partir de um campo ou setor específico, os problemas são sempre abordados, em suas múltiplas dimensões – política, econômica, social, cultural, etc. [...] (ARTMANN, 2000, p. 3)

Uma das características chave da metodologia do PES é que, diferentemente do planejamento tradicional, ele não separa as funções de planejamento das de execução. Matus costumava dizer em seus escritos que o planejamento tradicional repousa na “capacidade de predição”, enquanto o PES “é um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo”. Através desse método é possível analisar determinada situação e definir ações visando a solução do problema.

Segundo Gaj (1986, p 174) apud Neto; Junior; Polo (2006, p. 152), o planejamento tradicional e o PES podem ser diferenciados através de dois métodos de planejamento estratégico: o burocrático e o interativo/ humanístico. No modelo burocrático – planejamento tradicional - “as ordens, sugestões e planejamento emanam de cima, havendo pouca ou nenhuma participação das bases da pirâmide”, ou seja, o planejador não é o executor. Já no modelo interativo, - PES - “o participante como indivíduo, se afirma perante

os administradores e deixa de ser uma partícula impotente que não tem participação ativa no processo de planejamento”.

Existem três características no PES que representam melhor sua diferença sobre o planejamento tradicional, são elas: planeja-se a partir de problemas e não a partir de objetivos, aborda o mundo real de forma subjetiva, e reconhece que o futuro é incerto e que por isso não pode predizê-lo.

No PES colocar a situação de maneira realista, para que seja discutida, é uma das principais e mais importantes ações que devem ser tomadas. Deve-se considerar que lidar com situações que envolvem pessoas, grupos, sociedade, com muitas incertezas e por isso o gestor deve se preparar para enfrentar problemas de naturezas. Para Lorange e Vancil (1976, p. 22) apud Neto; Junior; Polo (2006, p. 152) qualquer organização é uma entidade evoluindo dinamicamente, cujo ambiente situacional está sujeito a mudanças. O processo do planejamento deve ser uma tarefa contínua, que exige total dedicação do planejador/ executor e de toda administração. Por essas razões, o PES é um modelo para sistemas complexos, pois possui incertezas duras – em que são enumeradas apenas algumas possibilidades de resolução, já o problema em sua totalidade, não pode ser solucionado. Segundo Artmann (2000, p. 4), “um problema nunca é “solucionado” definitivamente, mas uma intervenção eficaz na realidade deve produzir um intercâmbio positivo de problemas”.

O PES envolve quatro momentos: explicativo; normativo; estratégico e tático-operacional – representados através da Figura 2.

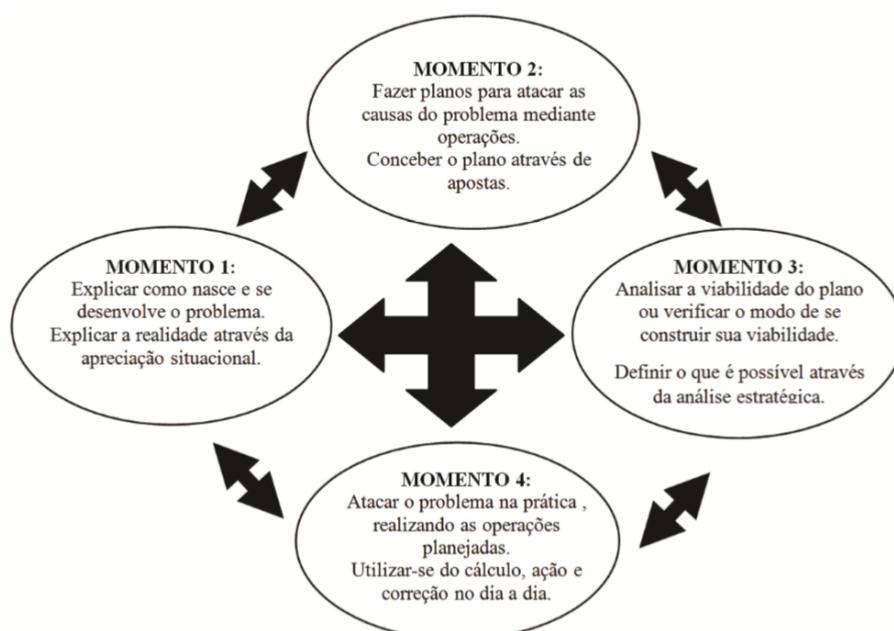


Figura 2. Os quatro momentos do PES (RIEG, 1999, p. 18 apud 2014, p. 419)

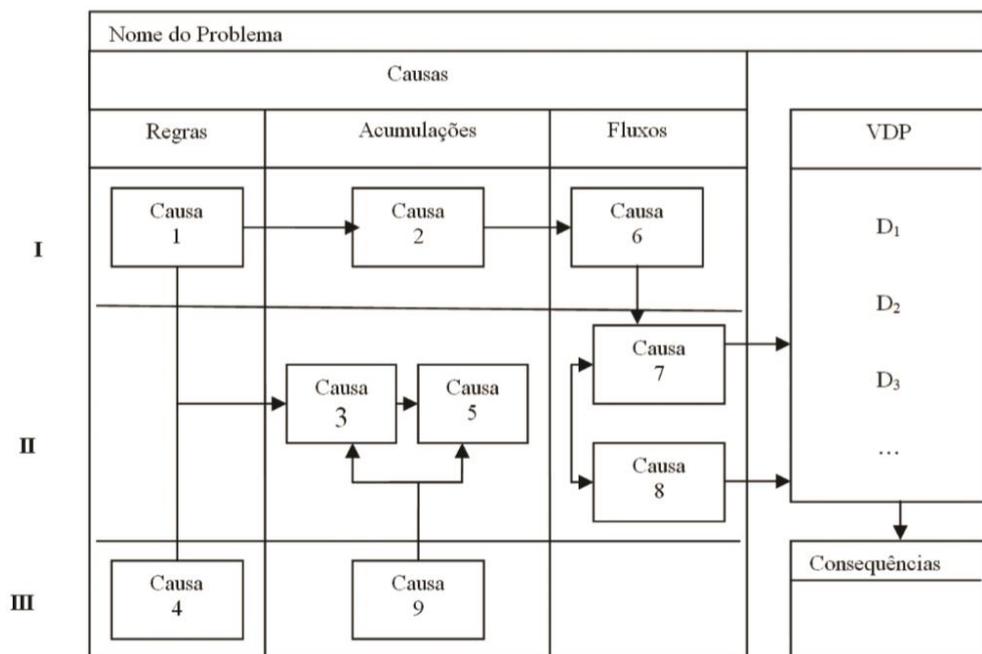
É preciso, no primeiro momento, identificar os problemas e explicá-los, situacionalmente – “diferenciar as explicações, para saber não apenas onde atuar para enfrentá-los, como também perante quem devemos fazê-lo. (MATUS, 2007, p. 125). Em seguida é preciso tomar decisões sob fortes dúvidas, pois os resultados dependem das circunstâncias, é necessário fazer apostas. Feitas as apostas, posteriormente, são elaboradas estratégias de ação. E finalmente são aplicados cálculos estratégicos, que possibilitem chegar às respostas esperadas.

Na prática é estabelecido o cenário (o ambiente em que encontra determinada realidade) no qual será trabalhado o problema, determinando quais são os atores envolvidos e sob quais regras atuam. Para analisar determinado problema, é preciso apontar quem é o ator que está trabalhando esse problema e a partir da visão desse ator que as ações serão determinadas. Ao se tratar do objeto de estudo desse trabalho, pode-se identificar o cenário sendo os setores de atendimento clínico do Hospital Veterinário; o problema como a crise financeira estadual; e o ator principal, o interessado em resolver o problema, a direção do Hospital Veterinário. Compreende-se que todo problema social é de natureza situacional, ou seja, é preciso que determinado ator o considere um problema (que para outro autor pode ser considerado oportunidade). Portanto é necessário que o ator que determina o problema esteja bem definido, assim como o problema ao qual será trabalhado. É necessário também delimitar o espaço do problema, para que a governabilidade do ator seja descrita.

Para que as ações sejam realizadas, os atores envolvidos devem possuir acumulações (conhecimentos pessoais, poder político, poder econômico e outros) e essas ações são chamadas de fluxos (ações realizadas dentro das regras através das acumulações). Um ator possui governabilidade sobre um problema quando controla os recursos necessários para realizar as ações. De acordo com o critério de governabilidade, o espaço do problema é classificado em três zonas: zona I – espaço de governabilidade (o espaço ao qual o ator do problema tem governabilidade); zona II – espaço fora de governabilidade (fora de governabilidade do ator, mas que fazem parte do problema); e zona III – espaço fora do jogo (não fazem parte do jogo, mas podem influenciar).

Para o desenvolvimento do modelo explicativo do problema constrói-se representação gráfica através do fluxograma situacional. O primeiro passo está em descrever o problema utilizando frases curtas e objetivas, chamadas de descritores. Definido esses descritores, escolhe-se conjunto de argumentos para as principais causas (até 20 argumentos) - também através de frases curtas e precisas; esses argumentos devem ser classificados em regras, acumulações ou fluxos e distribuídos entre as zonas I, II, III. O próximo passo é a identificação dos “nós críticos”, argumentos que satisfaçam as três condições: o ator pode atuar diretamente sobre essas causas; apresentam um alto grau de

impacto sobre os descritores; é oportuno atuar sobre o argumento. O modelo do fluxograma situacional está representado pela figura 2.



Zona de governabilidade: I – sob o controle do planejador; II – fora do controle do planejador; III – fora do jogo.

Figura 3. Modelo de um fluxograma situacional (RIEG; ARAÚJO FILHO, 2002, p. 167 apud 2014, 420)

Após construída essa representação geral para análise do problema, é possível visualizar uma versão simplificada enfatizando somente os nós críticos e os descritores, através da construção da árvore do problema. Esse recorte é feito para que os demais argumentos sejam esquecidos em prol da atenção se concentrar apenas nos nós críticos, que na verdade são os problemas que devem ser atacados com maior urgência em busca de maiores e melhores resultados.

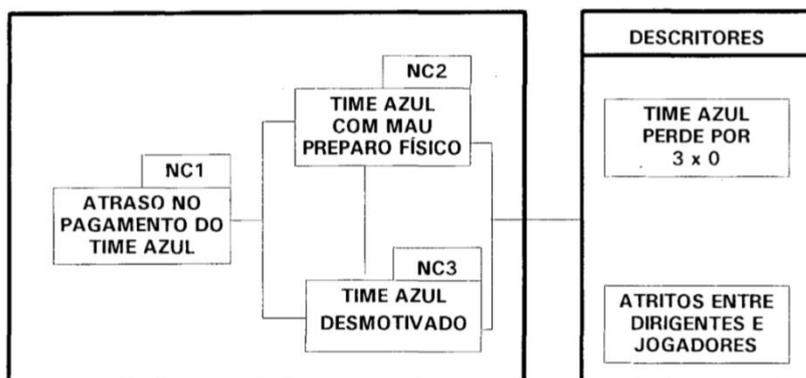


Figura 4 - Exemplo de árvore do problema, contendo apenas nós críticos. (ILDA, 1993, p 121)

Para produzir efeito sobre os descritores, são formuladas algumas operações capazes de modificar o estado do nó crítico, para em seguida ser listado os recursos necessários para a realização dessas operações e os atores que possuem influência para solucionar o problema. Após determinação das operações, dos recursos e dos atores, Ilda (1993, p. 122) sugere que sejam construídas três matrizes: matriz de motivações – envolvendo atores favoráveis e não favoráveis a determinadas ações (fig. 5); matriz de recursos necessários – indicando recurso necessário para executar determinada ação (fig. 6); e matriz de controle dos recursos – avaliando, em porcentagem, a intensidade relativa de controle exercido pelos atores sobre determinado recurso (fig. 7).

| ATORES | OPERAÇÕES |     |     |     |     |
|--------|-----------|-----|-----|-----|-----|
|        | OP1       | OP2 | OP3 | OP4 | OP5 |
| A1     | +         | +   | +   | +   | +   |
| A2     |           | +   |     |     | (-) |
| A3     |           | (-) | +   |     | (-) |
| A4     |           |     |     | +   |     |
| A5     | +         |     | +   |     | (-) |

Figura 5 - Matriz de motivações. O sinal (+) indica apoio e o (-) oposição dos atores em relação as operações (ILDA, 1993 ,p. 122)

| RECURSOS | OPERAÇÕES |     |     |     |     |
|----------|-----------|-----|-----|-----|-----|
|          | OP1       | OP2 | OP3 | OP4 | OP5 |
| r1       | ■         |     |     |     |     |
| r2       | ■         |     |     |     |     |
| r3       | ■         |     |     | ■   |     |
| r4       |           |     | ■   |     |     |
| r5       |           | ■   |     |     |     |
| r6       |           | ■   | ■   |     | ■   |

Figura 6 - Recursos necessários para as operações (ILDA, 1993, p 122)

| ATOR | RECURSOS |     |     |     |     |     |
|------|----------|-----|-----|-----|-----|-----|
|      | r1       | r2  | r3  | r4  | r5  | r6  |
| A1   | 70       | 90  | 80  | 20  |     | 20  |
| A2   | 10       |     |     | 40  | 20  | 50  |
| A3   |          |     |     | 20  | 70  | 10  |
| A4   | 20       | 10  | 10  | 10  |     |     |
| A5   |          |     | 10  | 10  | 10  | 20  |
| SOMA | 100      | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Figura 7 - Controle dos atores sobre os recursos (ILDA, 1993, p 122)

A partir das matrizes é feita a análise de viabilidade, com intuito de verificar, com maior e melhor precisão, a situação atual e as possibilidades sobre ela, pois nem todas as operações, a princípio, são viáveis, por depender dos interesses dos outros atores envolvidos. É necessário que seja examinado a motivação dos atores e os recursos necessários para operação e os controles dos atores sobre os recursos. Embora Ilda sugira em seu texto a elaboração das matrizes, outros autores não confere tal importância a elas ou substituem por outros métodos. Matus (2007, p. 136), apresenta uma sugestão através do gráfico tridimensional, representado pela figura 8. Nesse gráfico, considera-se que a estratégia montada é realizada através do ator 1 e os demais atores (A2, A3) são responsáveis pela realização das operações (OP1, OP2, OP3) e para efetivá-las é preciso realizar negociações e acordos com todos envolvidos.

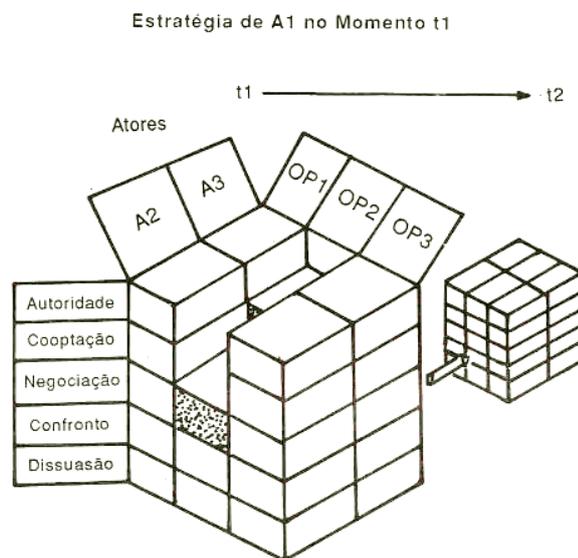


Figura 8 – Exemplificação de um gráfico tridimensional (MATUS, 2007, p. 136)

Em todos os casos, a representação gráfica ou ilustrativa é desenvolvida apenas para melhor orientação e controle do planejador, sendo um recurso dispensável – desde que mantenha a proposta apresentada pelo PES. Embora essa metodologia possua uma característica de complexidade e incertezas, ainda assim sua utilização, mesmo que parcial, permite alcançar bons resultados.

Após avaliar o planejamento estratégico como ferramenta indispensável para execução e elaboração do bom e pleno funcionamento organizacional e considerando o planejamento a nível governamental encarregado de muitas responsabilidades numa dimensão geral e complexa, é de suma importância considerar mecanismos de alternativas para que problemas setoriais, específicos, apresentem soluções eficientes, que possam eliminar possíveis acumulações e sucateamentos. Segundo Matus (2007, p. 131), “a realidade complexa não pode ser abordada com métodos simples”. Dessa forma, faço o uso do PES como um instrumento viável e acessível para conferir os problemas enfrentados no Hospital Veterinário da UENF e capaz de apresentar possíveis caminhos a serem seguidos, em busca de mudanças significativas para o atual quadro apresentado a seguir.

### **CAPÍTULO 3: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) NOS SETORES DE ATENDIMENTO CLÍNICO DO HOSPITAL VETERINÁRIO DA UENF**

O presente capítulo apresenta os resultados da investigação feita no Hospital Veterinário da UENF sobre o funcionamento dos serviços de atendimento clínico oferecido pelo setor durante a crise financeira estadual do ano de 2014-2018.<sup>4</sup> Trata-se de uma pesquisa exploratória com utilização do método de estudo de caso, usando como base para investigação entrevistas semiestruturadas e coleta de informações e observações no local do objeto de estudo, mediante a pesquisa qualitativa. Essas entrevistas foram realizadas a partir de funcionários dos setores de atendimentos, docentes responsáveis pelos setores clínicos e funcionários que testemunharam o processo de criação do Hospital Veterinário da UENF. Para análise dos resultados, utilizou-se o Planejamento Estratégico Situacional (PES) que, como vimos no capítulo 2, trata-se de uma metodologia desenvolvida para solucionar problemas de caráter urgente no setor público. As informações e os processos elaborados no avanço da análise foram apresentados e discutidos com a direção do Hospital.

Utilizamos o PES com o objetivo de apontar os principais problemas enfrentados pelo Hospital Veterinário da UENF nos serviços de atendimentos ao público, com intuito de apresentar possíveis soluções ou caminhos a serem seguidos para sanar, ou pelo menos minimizar, falhas/ faltas porventura cometidas ao longo deste processo.

Antes de aplicarmos a metodologia para identificação dos problemas e apresentação de possíveis soluções, percebemos a necessidade de analisar a estrutura e o funcionamento do HVet.

#### **3.1 – Estrutura e funcionamento do Hospital Veterinário da UENF**

O Hospital Veterinário da UENF funciona desde o segundo semestre de 2006, contendo atualmente 8 setores de serviço (clínica de pequenos; reprodução de pequenos; radiologia; cirurgia de pequenos; anestesiologia de pequenos; cirurgia de grandes; reprodução de grandes; e Núcleo de Estudos e Pesquisas em Animais Selvagens - NEPAS), 3 laboratórios de serviços (anatomia patológica; patologia clínica; microbiologia); 23 residentes fixos; média de 1 a 3 bolsistas por laboratório; ressaltando que os laboratórios recebem estagiários, normalmente do Espírito Santo e alguns de Minas Gerais; além dos alunos de graduação que se voluntariam. Esses números referem-se ao quantitativo geral do Hospital, incluindo os laboratórios de pesquisas (que não precisam estar diretamente

---

<sup>4</sup> A posse da atual direção do Hospital Veterinário ocorreu somente em 2016.

ligados aos serviços oferecidos). Outros laboratórios importantes surgiram (foram transformados) recentemente para melhor funcionamento das pesquisas e serviços realizados no Hospital, sendo esses: o Laboratório de Morfologia e Patologia Animal (LMPA) e Laboratório de Clínica e Cirurgia Animal – sendo este último responsável por boa parte da execução de atividades realizadas pelos setores responsáveis pelos animais de pequeno e grande porte.

No que se refere ao objeto de estudo desse trabalho, que são os setores de atendimento clínico para comunidade geral, o Hospital Veterinário é composto por 3 desses setores que oferecem serviços à população, sendo esses: animais de pequeno porte – ‘Setor dos Pequenos’ (cães e gatos); animais de grande porte – ‘Setor dos Grandes’ (equinos e ruminantes) e ‘Nepas’ - animais selvagens.

Foi aplicada em cada setor de atendimento clínico uma pesquisa sobre o funcionamento do serviço prestado por eles, com intuito de obter informações necessárias sobre os procedimentos realizados na instituição. As entrevistas foram aplicadas à nove pessoas que possuem ligação com os serviços e atendimentos prestados pelos setores, foram no total 9 entrevistados: 1 aluna do curso de Medicina Veterinária e usuária dos serviços clínicos da instituição; 1 funcionária pública com cargo de recepcionista; 1 terceirizada desviada para o cargo de recepcionista; 2 residentes; 1 docente responsável/fundadora pelo atendimento clínico e em gerir o setor de animais de grande porte; 1 docente responsável/ fundador pelo atendimento clínico e em gerir o setor de animais selvagens; 1 docente responsável pelo laboratório anatômico e participante, como estudante, do processo de mudança do curso de Engenharia de Produção Animal para Medicina Veterinária e o surgimento do prédio do Hospital Veterinário; e 1 diretora geral do Hospital Veterinário da UENF. É importante ressaltar que todas as informações obtidas, foram interrogadas à direção e os processos utilizados também discutidos em reunião.

O primeiro setor de atendimento clínico criado no Hospital, o ‘Setor de Pequenos’, responsável pelo maior número de atendimentos clínicos realizados diariamente pelo Hospital: em média, 15 atendimentos por dia, segundo informações dadas pelos recepcionistas. Não há um controle preciso no setor de atendimento – sendo identificada já como uma falha administrativa -, embora exista as fichas clínicas no atendimento interno.

Entre os serviços oferecidos pelo Setor de Pequenos estão: consulta clínica; exames laboratoriais, ultrassonografia; radiografia; e cirurgias gerais. O setor dos Pequenos é composto por 2 atendentes, sendo uma funcionária pública e outra terceirizada. O setor funciona de segunda à sexta-feira de 9h às 12h e de 14h às 17h, sendo cobrado um o valor fixo de R\$ 70,00 por consulta – variando os valores entre os demais serviços.

No atendimento clínico, além do professor responsável, trabalham 2 residentes (R1, R2). Vale salientar o fato de ser o único local na cidade em que oferece o serviço de

radiologia, ou seja, muitos pacientes são encaminhados diariamente por outras clínicas para o HVet, com finalidade de obter um diagnóstico preciso em relação a situação do animal.

Sobre o antigo atendimento social oferecido pelo 'Setor de Pequenos', era ofertado consulta com até 100% de isenção (ocorria até o último semestre, 2016.2. No atual período, 2017.1 (primeiro semestre de 2018) não está sendo desenvolvido o trabalho, devido, principalmente, a ausência de um projeto para financiar os custos. Essa consulta ocorria uma vez na semana, com a distribuição de senhas. A castração era um dos focos principais nesses atendimentos sociais. Essas consultas eram feitas através de aulas práticas, as quais atualmente não estão acontecendo, devido a falta de material necessário para a manipulação do trabalho. Observa-se que a falta de recursos tem prejudicado não somente ao público alvo dos serviços de atendimento, mas também a formação dos futuros profissionais da área, que é de se considerar um problema sério, pois o atendimento pode voltar a ser prestado a população posteriormente, mas os alunos que se formaram sem a aula prática são prejudicados, visto que só obterão o conhecimento prático se conseguirem estágios em outras instituições ou após formados, no trato diário, em seus postos de trabalho.

O setor de Grandes surge no Hospital a partir de 2010. Tanto o atendimento ao público, quanto o atendimento clínico são realizados pelos residentes (3 residentes clínica/cirurgias e 2 reprodução), de segunda-feira a sexta-feira – 8h às 12h e de 14h às 18h. Os serviços oferecidos no setor são praticamente os mesmos oferecidos no setor de Pequenos, com adicional da internação. Ressalta-se que o HVet é o único hospital público da região que realiza cirurgia abdominal em cavalo. Outro diferencial do 'Setor de Grandes' é que além dos horários fixos, estabelecidos pela instituição, oferecem atendimento 24h (caso emergenciais de internação, dentre outros). As consultas do setor de Grandes são mais caras: uma consulta de equino, por exemplo, custa em média R\$100,00, podendo esse valor variar de acordo com a gravidade/complexidade da situação trabalhada. Através de um projeto de extensão, o setor oferece atendimento social com o "Projeto Carroceiro", atendendo os proprietários de animais de carroceria que não tem condições de pagar os valores cobrados ou parte deles.

Os residentes locais, por serem os mesmos que recebem e fazem atendimento com os pacientes, possuem algum controle sobre a quantidade de serviços realizados diariamente. Eles apontam para o fato de os números de consultas terem caído bastante em virtude, principalmente, de dois fatores: elevação dos valores cobrados e a falta de atendimentos domiciliares (o animal só é atendido quando o proprietário possui condições de levá-lo ao Hospital). Segundo o entrevistado G, no último mês foram realizadas apenas 8 atendimentos no setor de Grandes.

O último setor de atendimento, o NEPAS, surge através de conversas e ideias entre alguns alunos e professores a concepção do setor foi objeto de desejo desde 2005, mas veio a ser implementado entre 2010 e 2012. O espaço físico foi concedido pela prefeitura da UENF, quando foi apresentado o projeto. Para o funcionamento, seguem padrão misto, ou seja, em alguns aspectos adotam o mesmo padrão do ‘Setor de Pequenos’ e em outros, aquele adotado no ‘Setor de Grandes’. Os atendimentos são diários, com valor a partir de R\$70,00 (aproxima-se dos valores do atendimento de ‘Pequenos’), admitem animais para internação e prestam assistência 24 horas.

A partir do ano de 2018, o setor, que antes contava apenas com um bolsista e voluntários, passou a ter 2 residentes. A grande dificuldade do setor é que, diferentemente dos demais, o NEPAS recebe muitos animais resgatados, ou seja, não possuem donos que irão bancar os custos, ficando por conta do próprio setor.

Para uma primeira análise e melhor visão sobre o funcionamento desses três setores, foi elaborado um quadro comparativo sobre o serviço oferecido por eles (Quadro 2).

| SERVIÇOS                            | SETOR DE ATENDIMENTO   |  |   |
|-------------------------------------|--|--|---|
|                                     | Pequenos   | Grandes  | NEPAS   |
| <b>Horário</b>                      | 9h às 17h  | 8h às 12h<br>14h às 18h<br>Mais extras: 24h  | 8h às 18h<br>Mais extras: 24h   |
| <b>Tipos de atendimentos</b>        | consulta clínica; exames laboratoriais, ultrassonografia; radiografia; e cirurgias gerais  | Consulta clínica; exames laboratoriais, ultrassonografia; radiografia; cirurgias gerais; e internação. | consulta clínica; exames laboratoriais, ultrassonografia; radiografia; cirurgias gerais; internação e resgate |
| <b>Quantidade de atendimentos</b>   | Média de 15 por dia  | Média de 8 por mês   | Média de 450 no último ano  |
| <b>Valores</b>                      | 70 reais a consulta  | 100 reais a consulta   | Valores parecidos com os pequenos   |
| <b>Pessoas trabalhando no setor</b> | 1 professor responsável; 1 funcionária pública no atendimento; 1 terceirizada no atendimento; 2 residentes; técnicos, bolsistas e voluntários. | 1 professora responsável; 3 residentes clínica; 2 residentes reprodução; bolsistas e voluntários       | 1 professor responsável; 2 residentes; 1 bolsista; e voluntários  |

Quadro 2 - Comparativo sobre o funcionamento dos três setores de atendimento do Hospital Veterinário da UENF.

\*As informações que não estão completas, foram expostas dessa durante a entrevista.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas nas entrevistas semiestruturadas e informações coletadas nos próprios setores de atendimento.

Embora a identificação dos problemas e a análise situacional dos três setores de atendimento clínico (expostos no próximo tópico) sejam apresentados dentro do contexto geral em que o Hospital Veterinário se encontra, percebe-se a necessidade de avaliar problemas e apontar soluções setorialmente, tendo em vista as especificidades de cada setor.

### 3.1.1 – Problemas enfrentados nos setores de atendimento

Durante a aplicação das entrevistas, os entrevistados foram interrogados sobre como funcionava seus respectivos setores antes da UENF, conseqüentemente o Hospital Veterinário, enfrentar a crise financeira estadual e como tem sido atualmente.<sup>5</sup> O primeiro ponto, o que apareceu com mais frequência como um problema, foi a ausência ou baixa frequência dos servidores, principalmente na categoria dos técnicos durante o período de greve da universidade. Muitos funcionários ficaram sem receber o salário, que chegou a 3 meses de atraso. Essa ausência comprometeu muitos serviços de atendimento clínico, pois alguns desses servidores assumem funções como assistência médica, ajudando, por exemplo, a segurar animais para a realização de alguns serviços clínicos. No sentido de reduzir o impacto negativo desse problema sobre os atendimentos, foram realizados alguns desvios de funções, gerando sobrecarga de serviço para os residentes, bolsistas e voluntários.

O problema da ausência de funcionários atuantes nos setores perpetua, em alguns casos, mesmo após a retomada dos pagamentos e retorno da rotina. Apesar da falta de comprometimento e desestímulo de alguns funcionários; da greve geral da universidade; da falta do repasse de verba; e da falta de material básico; o HVet não parou de funcionar em nenhum momento.

A sobrecarga de trabalho, principalmente durante o período de greve ocorrido no último ano (2017), causou um movimento de revolta dos residentes. No dia 25 de outubro de 2017 realizaram uma paralização reivindicando: bolsas em atraso de dois meses; reposição

---

<sup>5</sup> Roteiro utilizado para a realização das entrevistas encontra-se no Anexol.

de aulas teóricas; valorização profissional; orientação dos tutores; melhoria das condições de trabalho insalubres; ajustes das jornadas de trabalho; respeito às funções de cada perfil profissional. Essas reivindicações feitas pelos residentes foram registradas através dos panfletos distribuídos na universidade, conforme apresentado no Anexo II.

O que percebemos é que a falta de repasse desestruturou todo o setor de atendimento do HVet, pois diferentemente do que parte da população pensava, os serviços prestados à comunidade não pararam, mas algumas categorias profissionais sim.

Outro problema apontado, principalmente no que se refere aos setores dos Grandes e do NEPAS, é ausência de interesse para participação de outros docentes e/ou servidores, já que os professores responsáveis pelos respectivos setores são os mesmos desde a criação. Essa questão passa a ser um problema por diversos fatores. Em primeiro lugar, porque a ausência, seja por doença e/ou problemas pessoais, desses professores, não é suprida por nenhum outro servidor, ficando toda responsabilidade para os residentes, que em alguns casos, estão há pouco tempo no HVet e não tem experiência para lidar com determinadas situações, principalmente com as mais complexas. É importante considerar que esses docentes, assim como os demais, não exercem função apenas nesses setores, pois possuem pesquisas, atividades de extensão, aulas e outras atividades acadêmicas. Em terceiro, no caso de transferência ou aposentadoria de um dos profissionais, não existe outro servidor para assumir em caráter de urgência o cargo, facilitando uma provável desestabilização no setor.

Nas entrevistas foi também apontado, como um problema geral do setor-HVet-UENF, a falta de sistematização das informações. Durante as entrevistas realizadas nos diferentes setores, foi possível identificar, logo de início, a falta de conhecimento sobre os serviços oferecidos e até mesmo o esquecimento sobre a existência dos demais.

O sistema de informacional da UENF está ultrapassado. As ferramentas virtuais de comunicação são, em geral, pouco exploradas; muitas informações da página eletrônica da instituição estão desatualizadas e são desinteressantes. Em relação aos atendimentos no HVet, alguns entrevistados expuseram, no ato da entrevista, que a rotina e os serviços são constantemente alterados, fator este que dificulta a manutenção de informações atualizadas, no meio virtual. Alguns setores possuem redes sociais como canal de informação, mas também é um canal fechado, com pouca interação com o Hospital como um todo. Outros problemas apontados (com menor frequência em relação aos anteriores) foram: sala de ambiente de trabalho monótona (sem entretenimento); fachada descuidada (que passa a ideia para a população de que não estão funcionando); propagação de informações erradas (como a paralisação de serviço); falta de condições básicas para realização dos serviços (luvas, máscaras, produtos para higienização); pouca sintonia entre as coordenações; e falta do serviço de vigilância (que interferiu diretamente no atendimento de 24h).

Entre as informações obtidas durante a pesquisa, foi apontado que, no início das atividades, o Hospital possuía verba para aquisição de materiais de manipulação, limpeza e ração para os internados. Entretanto, esses recursos foram sendo reduzidos, limitando-se apenas ao pagamento dos servidores e alguns serviços de manutenção. O dinheiro recebido através dos atendimentos é, normalmente, aplicado na manutenção e/ou aquisição dos materiais necessários para o próprio atendimento. Esse recurso é administrado pela Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional - FUNDENOR. Desde sua criação, o HVet possui apoio sobre administração dos recursos financeiros através da FUNDENOR, que agilizava processos de compras para os setores, uma vez que não há necessidade de realização de licitações, processo normalmente lento, o que atrasaria a prestação de determinados serviços e, inclusive, o processo de aprendizagem dos alunos. Algumas ações comunitárias entre os envolvidos com HVet, também possibilitaram o funcionamento sem interrupção do setor, como: rifas; arraia (3 edições) com intuito de arrecadar produtos de limpeza e recursos para alguns setores, inclusive, para castração de gatos.

### **3.2 – Problema situacional do Hospital Veterinário da UENF**

Após apresentar o problema e a situação em que o Hospital Veterinário está envolvido, é necessário analisá-lo a partir das ferramentas dispostas pelo PES (que foram expostas no capítulo anterior) e apresentar um plano de ação capaz de solucionar os problemas em questão. Para a montagem do fluxograma situacional do Hospital Veterinário, foi utilizado como base todas as informações coletadas durante a pesquisa, com ênfase nos problemas enfrentados atualmente pelo setor. Segundo Artmann (2000, p. 3), “o PES é um método de planejamento de problemas e trata, principalmente, dos problemas mal estruturados e complexos, para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida como no caso daqueles bem estruturados”. Os problemas são classificados como: *bem-estruturados*, *quase-estruturados* ou *mal-estruturados*.

Um problema é considerado bem estruturado quando responde a leis ou regras claras, previamente conhecidos e fácil de normalizar. Já um problema mal-estruturado é aquele que não pode ser tratado com intervenções lógicas, cheio de incerteza, e só podem ser minimizado com alternativas criativas. Pode-se dizer que, no caso do HVet, o problema situacional é classificado como quase-estruturado, uma vez que envolvem diversos atores, destacam-se no âmbito sócio-político, por se tratar de uma universidade pública que depende de recursos e interesses do Estados, bem como tem o dever de retribuir resultados para a população; não são isoláveis; dependem do contexto econômico-financeiro estadual

que corresponde a um cenário maior comparativamente ao qual está inserido; são reflexivos, em seus posicionamentos e prioridades; e como são multisetoriais, dependem de abordagem multissetorial para serem solucionados.

Segundo a metodologia proposta pelo PES, os problemas podem ser também classificados como  *finais* ou  *intermediários*. Nesse aspecto, os problemas do HVet podem ser classificados como finais, pois referem-se à missão institucional que é, em última instância, de utilidade pública, sendo que a demanda de atendimento e a ausência de outra instituição que preste tais serviços para a população são os fatores que justificam a existência da organização. O problemas intermediários não se relacionam com o produto final, nem com seu público, por isso o HVet não está classificado nessa categoria. Finalmente, são problemas que se manifestam no momento presente, sendo, portanto, atuais. São problemas enfrentados em decorrência da situação econômico-financeira aliado à política neoliberal do atual governo do Estado do Rio de Janeiro, o qual não tem tratado com devida atenção as áreas de Educação, Ciência e Tecnologia e Saúde. Surtindo efeito diretamente sobre o pleno e eficaz funcionamento dos trabalhos desenvolvidos no HVet, tanto no que se refere as práticas educacionais, quanto as prestações de serviços à comunidade.

Determinado, então, os tipos de problemas que o Hospital Veterinário enfrentado o próximo passo da metodologia é justamente identificar quais são esses problemas. Inicialmente os problemas foram divididos em dois grupos, em segundo os critérios de urgência e preocupação. O primeiro problema identificado é a (D1) “ameaça ao funcionamento e oferta de serviços de qualidade” e o segundo a (D2) “redução do número de atendimento oferecido pelos setores”.

Através das entrevistas semiestruturadas realizadas, identificaram-se as seguintes causas para o problema D1 e o problema D2: (c1) atraso no repasse de verba; (c2) falta de repasse para condições básicas; (c3) falta de comprometimento por parte da categoria dos técnicos; (c4) ausência de controle dos atendimentos clínicos diários; (c5) excesso de função e responsabilidade para a categoria dos residentes; (c6) pouca frequência do professor responsável no setor clínico; (c7) necessidade de centralizar e atualizar o sistema de informações; (c8) ambiente (visual) de trabalho precário; (c9) ideia de serviço parado (devido a fachada descuidada do HVet); (c10) propagação de informações erradas (como a paralisação de serviço); (c11) falta de materiais e manutenção à disposição dos setores; (c12) pouca sintonia entre algumas coordenações; e (c13) falta do serviço de vigilância (que interferiu diretamente no atendimento de 24h).

Muitos problemas estão inter-relacionados, sendo que alguns possuem interferência em ambos descritores, ou apenas em um deles. O que se pode observar através da Figura 9.

Na horizontal do esquema exposto através do fluxograma situacional, pode-se observar em que zona cada causa faz parte. A maioria das causas problemáticas trabalhadas estão classificadas na Zona I de governabilidade, ao qual o ator 1 – direção do HVet - possui total ou grande chance de interferência, o que é um fator positivo. Apenas três causas estão presentes na Zona II, sob influência de outros atores, sendo uma dessas causas a grande propagadora de outras causas problemáticas. E somente uma causa está totalmente fora da zona de governabilidade, Zona III, pois não existe um ator específico que possa trazer desse problema.

Observando no sentido vertical, as causas estão separadas entre regras, acumulações e fluxos. As causas dependentes de leis estão classificadas em regras, ou seja, não dependem apenas da disposição de determinado ator. As causas que necessitam da prática e experiência setorial estão classificadas em acumulações. E as causas classificadas em fluxos, são as consequências de determinadas ações.

Todas as causas dos problemas estão indicando as direções tomadas, através de setas indicadoras, demonstrando as consequências geradas por elas.

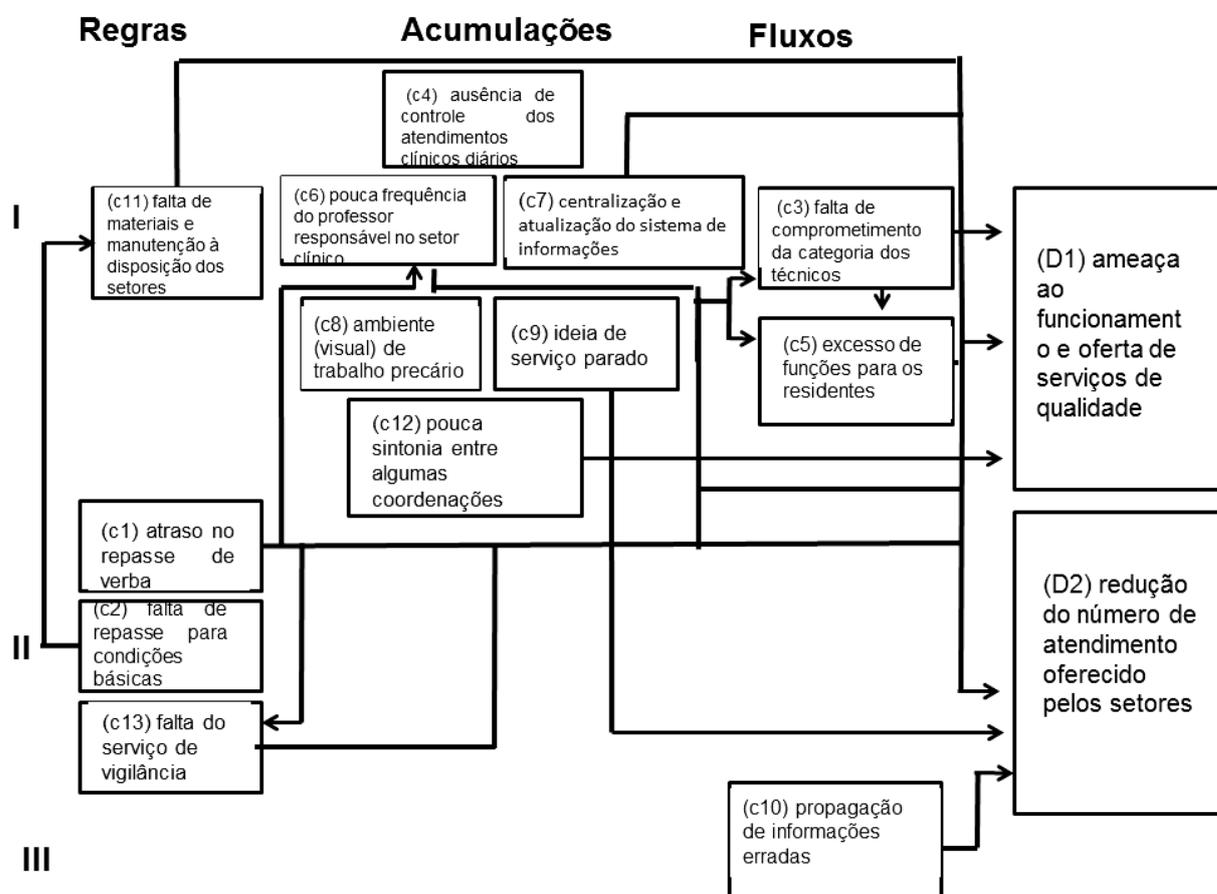


Figura 9: Fluxograma situacional da situação-problema do Hospital Veterinário da UENF

Fonte: Elaboração própria a partir das causas dos problemas, apontadas através das entrevistas

Para detecção dos nós críticos – que são as causas identificadas como mais relevantes ou influentes sobre os problemas tratados na situação exposta - e a construção da árvore do problema, foi observado e analisado todo o contexto em que os problemas se encontram, suas causas bem como suas consequências.

A escolha e determinação foram feitas através dos impactos que cada causa impõe diretamente sobre os problemas (descritores) e sobre outras causas, até mesmo ser o motivo da existência de algumas dessas causas. Alguns problemas que são identificados em determinado momento e são tratados como ‘inofensivos’, podem vir a gerar um problema agravante futuramente, ou multiplica-se em diversos outros problemas que poderiam ter sido eliminados assim que surgiram.

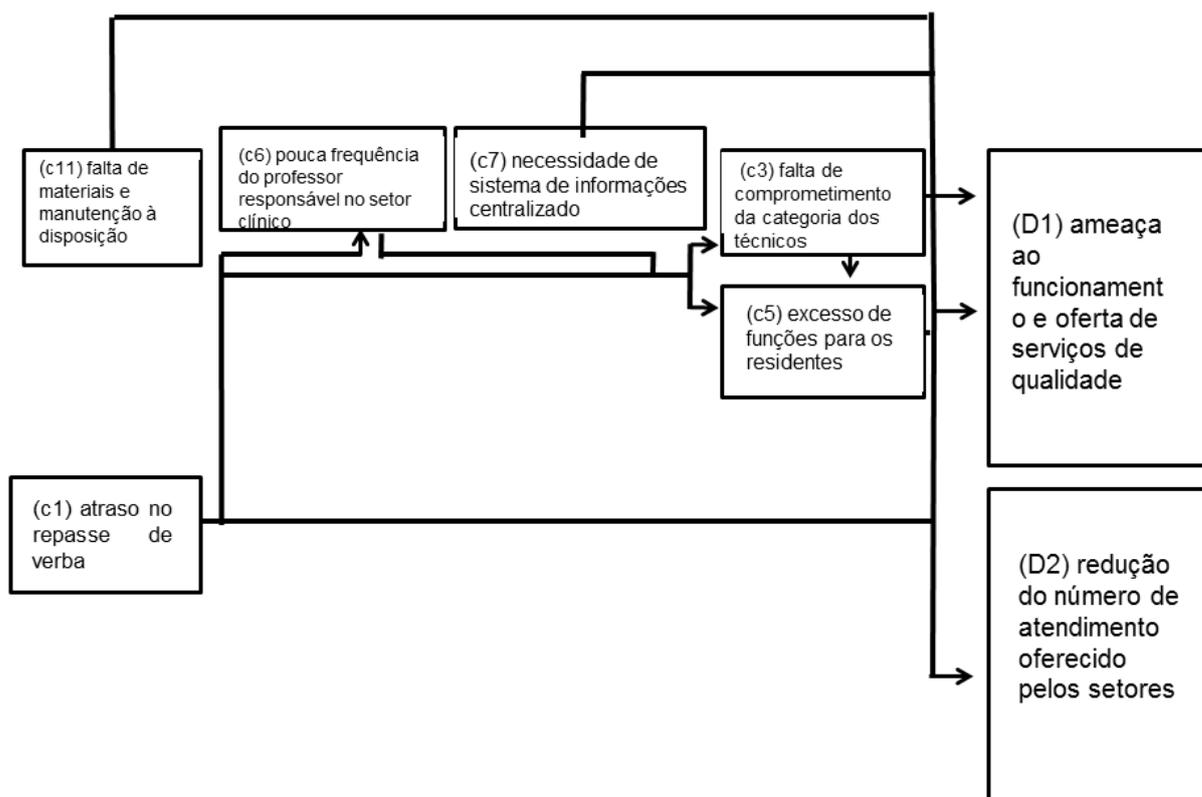


Figura 10: Árvore do problema da situação-problema do Hospital Veterinário da UENF.

Fonte: Elaboração própria a partir da análise realizada pelo fluxograma situacional do Hospital Veterinário da UENF (fig. 9)

Os nós críticos foram limitados entre seis causas (argumentos): (c1) atraso no repasse de verba; (c3) falta de comprometimento por parte da categoria dos técnicos; (c5) excesso de função e responsabilidade para a categoria dos residentes; (c6) pouca frequência do professor responsável no setor clínico; (c7) necessidade de centralizar e atualizar o sistema de informações; (c11) falta de materiais e manutenção à disposição dos setores. A escolha desses nós foi feita pensando no impacto das causas sobre os descritores do problema situacional do HVet e a capacidade que o HVet possui de intervir sobre eles. Embora muitas causas interfiram de maneira ‘minimalistas’ em diversos setores integrados, apenas algumas dessas causas serão tratadas com maior atenção, para que possa ser identificada com melhor precisão a situação geral enfrentada no momento.

A partir da árvore do problema, foram enumeradas as operações que possibilitariam obter resultados positivos sobre as causas identificadas como nós críticos, assim como os recursos necessários para executá-las e os atores necessários para a execução, através do Plano de Ação representado no quadro 3.

Na coluna 1 apresentam-se os nós críticos, já identificados anteriormente. Na coluna 2 estão expostas as operações que devem ser realizadas para tratar o determinado nó crítico, ou seja, ações necessárias para minimizar determinado problema. Na coluna 3 estão listados possíveis recursos, não são necessariamente recursos financeiros, necessários para executar a ação e combater o problema. E na coluna 4, os atores que possuem os recursos necessários para por em prática determinada ação.

| <b>PLANO DE AÇÃO</b>   |   |  |  |
|--|---|--|--|
| <b>Nós críticos</b>  | <b>Operações</b>  | <b>Recursos</b>  | <b>Atores</b>  |
| NC1 - atraso no repasse de verba                                   | Reivindicação dos direitos por lei e cobrança do comprometimento orçamentário através da PPA , LDO e LOA;   | Manutenção do funcionamento dos setores;<br>Reivindicação e cobrança sobre as ações do governo;<br>Conhecer e assegurar direitos trabalhistas e sociais. | Governo Estadual   |
| NC2 - falta de comprometimento por parte da categoria dos técnicos | Cobrar e fiscalizar pontualidade e cumprimento de carga horária;<br>Manter os funcionários informados sobre os problemas e necessidades do setor. | Quadro de horário visível a todos funcionários;<br>Responsável destinado a acompanhar troca de turno e repasse de informações precisas.                  | Governo Estadual;<br>Direção do HVet;<br>Própria categoria |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| NC3 - acúmulo de função e excesso de responsabilidade para a categoria dos residentes | Cumprimento das demais categorias sobre suas respectivas funções;<br>Escala de turno;<br>Auxiliar para funções administrativas e burocráticas .  | Cobrança de desempenho de função e firmar acordo com as demais categorias envolvidas no setor;<br>Acordo com os colegas residentes, para cobrirem todos os turnos;<br>Auxílio de bolsistas, estagiários ou voluntários (alunos do curso de Administração Pública da UENF, por exemplo) | Direção do HVet;<br>Docentes responsáveis;<br>Própria categoria;<br>Técnicos.                |
| NC4 - pouca frequência do professor responsável no setor clínico                      | Admitir um coordenador adjunto para o setor;<br>Deslocar mais técnicos e/ou bolsistas para o setor   | Promoção de outros professores para acompanhar e auxiliar nas atividades de atendimento junto aos residentes;<br>Funcionários ou bolsistas que pudessem cuidar da parte burocrática do setor, sobrando mais tempo para dedicar as questões clínicas                                    | Direção;<br>Coordenação do curso de Medicina Veterinária;<br>Corpo Docente                   |
| NC5 – centralização e atualização do sistema de informações.                          | Implementação de um novo sistema generalizado de informação na universidade;<br>Destinar um responsável para alimentar as informações sobre o HVet, interligando com todos setores de atendimento.                             | Interesse da instituição;<br>Funcionário ou bolsista comprometido com a função determinada   | Setor de informações UENF;<br>Direção do HVet;<br>Responsáveis pelos setores de atendimento. |
| NC6 - falta de materiais e manutenção à disposição dos setores                        | Determinar um prazo para os setores listarem os materiais necessário para determinado tempo;<br>Controle de estoque e necessidades emergências relatadas e repassadas para direção;<br>Mobilização para questões emergenciais. | Listas elaboradas com as necessidades básicas do setor, contendo controle e saída dos materiais;<br>Pontualidades e precisão de controle de gasto;<br>Colaboração e ações para levantar fundos   | Responsáveis pelo setor;<br>Direção do HVet;<br>Governo do Estado.                           |

Quadro 3 – Plano de ação para a situação-problema do Hospital Veterinário da UENF

Fonte: Elaboração realizada pelo próprio autor, a partir das análises feitas sobre o problema-situacional do Hospital Veterinário da UENF

As matrizes comparativas foram representadas no capítulo anterior, demonstrando que é possível ressaltar os prós e contras através da representação gráfica. Entretanto, o PES não determina obrigatoriedade em seguir todos os passos propostos, detalhadamente, podendo desenvolver outras estruturas, desde que siga a essência e o objetivo proposto por ele. Para que proposta não perca o foco, direcionando o olhar para os pontos improváveis de solucionar em curto prazo, foi decidido desenvolver a representação da análise situacional através de em um quadro. Ao qual apresenta as ações necessárias a serem aplicadas sobre os nós críticos. Construindo, então, um Plano de Ação a ser aplicado em busca de soluções para o momento.

De acordo com as propostas feitas, representadas no Plano de Ação, através da tabela 3, o primeiro nó crítico, NC1 – atraso no repasse de verba, é um problema fora de controle da direção do Hospital e até mesmo da própria reitoria, pois a UENF apesar de ser uma universidade com autonomia administrativa, não possui autonomia e controle financeiro (no que se refere ao pagamento dos servidores). As ações necessárias (que vêm acontecendo nos últimos anos na instituição) são ações de mobilização comunitária, através das quais os servidores vêm reivindicando seus direitos. Bem como a contenção de gastos e incentivos motivacionais para união da comunidade acadêmica, para dar continuidade as atividades.

Durante a pesquisa aplicada para o presente trabalho, os entrevistados expuseram satisfação em relação ao incentivo e companheirismo partindo da direção do HVet, ainda que não pudesse existir um incentivo monetário. Todas as categorias foram afetadas com esse problema. Os terceirizados da limpeza, embora houvesse diminuído a carga horária e não tivessem à disposição dos materiais necessários, não deixaram de exercer a função, mantendo as instalações condições higiênicas mínimas de uso. Já os terceirizados da vigilância, tiveram que ser retirados em determinado momento, já que o contrato com a empresa e o pagamento dos funcionários não foram mantidos. Esse problema foi amenizado através da parceria realizada com a Guarda Ambiental do município. O problema da segurança foi, pelo menos. No presente momento, equacionado após realização da licitação feita em 2018.

Durante o período de greve os docentes mantiveram em funcionamento os projetos de pesquisa assim como os atendimento clínicos, no entanto o número de bolsistas e voluntários reduziram-se. A categoria que se ausentou em maior quantitativo foi a de técnicos e a mais prejudicada com essa ausência foram os residentes.

Deve-se ressaltar que a capacidade da direção do HVet (ator 1) em intervir na solução do mesmo era completamente nula. O que a direção fez, já que não havia alternativas, foi solicitar a paciência e compreensão de toda a comunidade do HVet em relação ao momento político e econômico enfrentado pela universidade.

O NC1 desencadeou uma série de outros problemas, dentre os quais destacam-se, na Tabela 3, os problemas NC2 e o NC3. Tendo em vista tal questão, percebe-se a necessidade de desenvolver ações minimalistas, com efeito para uma mudança cultural e postura profissional: é preciso investir numa mudança de rotina e hábitos dos envolvidos.

Aproveitando o momento de retorno a estabilidade dos pagamentos de salário, é preciso moldar um novo hábito institucional. O primeiro passo refere-se a criar um quadro de horários unificado, onde os funcionários tem acesso as atividades que estão sendo desenvolvidas por todos os profissionais durante determinado turno de trabalho, criando melhor conexão e conhecimento sobre os trabalhos desenvolvidos nos setores.

Outra ação a ser posta em prática é manter os funcionários atualizados sobre os problemas ocorridos no dia, bem como a necessidade da presença deles para resolução e bom funcionamento do setor e propagar a prática de repasse de informações na troca de turno. Alguns mecanismos poderiam ser criados para propagar essa prática. Por exemplo: ficha padrão para preencherem dificuldades enfrentadas no 'turno X', direcionando se o problema já foi resolvido ou está em pendência; ocorrência de casos clínicos ou situações incomuns, informando se foi resolvido (se sim, como); determinar reuniões periódicas para tratar de assuntos pendentes e tomar conhecimento de problemas omissos

A criação de escala entre os residentes e até mesmo entre os técnicos, também é importante para estabelecer a compreensão da necessidade de cada parte para o funcionamento pleno do setor. Boa solução para a sobrecarga de trabalho dos residentes é propor a abertura de vagas para estudantes bolsistas ou voluntários, assumindo as funções burocráticas e, inclusive de secretariado. Essa proposta deveria ser implementada também para solucionar parte do problema enfrentado no NC4 – pouca frequência do professor responsável no setor clínico - e até mesmo NC5 – centralização e atualização do sistema de informações.

O aproveitamento da comunidade acadêmica da universidade contribuiria em diversos problemas situacionais, por exemplo, estudantes de Administração Pública poderiam assumir (i) responsabilidades burocráticas que sobrecarregam os residentes e os professores responsáveis, no que se refere as questões administrativas do setor; (ii) controle de estoque dos materiais do setor; (iii) registro dos atendimentos diários e arquivamento dos prontuários das consultas; (iv) acompanhamento de fluxos dos funcionários; (v) atualização e manutenção das informações virtuais; apenas para mencionar algumas.

Estudantes de outros cursos poderiam ser aproveitados, possivelmente alimentados através de um projeto maior, conectando a diversidade no campus da UENF. Pensando, inclusive, do que se trata o projeto inicial de Darcy Ribeiro para a UENF, promovendo a interdisciplinaridade entre os cursos e a conexões entre as profissões pensadas por ele para o campus. Aproveitando ao máximo todo o campus universitário da UENF e a comunidade ao qual está inserida.

Apenas para mencionar algumas formas de integração entre as diversas áreas dispostas: (i) a possibilidade de desenvolvimento de próteses e equipamento através de projetos desenvolvidos pelo CCT; (ii) pesquisas biomédicas, análises clínicas e kits de diagnósticos através do CBB; (iii) contribuição e conexão entre as coordenações e pesquisas do CCTA e; ainda no CCH, pesquisas sociais sobre os serviços do HVet oferecidos para a população, com intuito de melhorias e conhecimento sobre as necessidades da público interessado, além de propostas de economia solidária.

Ainda sobre o NC4, esse problema poderia ser resolvido se houvesse a disposição outro docente que tomasse, em parceria com os atuais responsáveis pelos setores, parte do compromisso assumido por eles. A sobrecarga e a pouca frequência do acompanhamento e atendimento clínico, junto aos residentes, seriam supridas com a presença de outros docentes, uma experiência que é positiva tanto para os residentes e voluntários como para toda a comunidade, que contaria com a certeza de um atendimento especializado.

Em relação ao NC5, além das alternativas através do aproveitamento de alunos bolsistas mencionadas anteriormente, é preciso desenvolver – em conjunto com a comunidade acadêmica – um interesse em inovar e investir na comunicação interna e externa da universidade. Para isso, é necessário que a reitoria coloque para por em prática uma nova fase tecnológica, informativa e integrada.

O último nó crítico, apontado pela análise realizada, o NC6 refere-se a questão de atraso ou falta de materiais necessários para o funcionamento de serviços ou manutenção.

É importante ressaltar que o HVet é, além de uma instituição prestadora de serviço à comunidade regional, um local de aprendizado. Sendo assim, o gasto com material clínico para a realização das consultas é, em média, mais elevado do que em clínicas prestadoras de serviços, que empregam apenas profissionais já formados e treinados em suas respectivas funções. É necessário levar essa questão em consideração, no momento de aquisição dos materiais, lembrando que é necessário controle de entrada e saída dos mesmos e repasse das necessidades do setor para direção, para que ocorra o abastecimento a tempo e nenhum serviço seja prejudicado.

Ainda que todos esses procedimentos sejam feitos, alguns gastos não têm sido supridos, como os produtos de limpeza. Para tal problema, algumas soluções alternativas já foram propostas pela própria direção e demais envolvidos com o HVet. Dentre as elas,

destacam-se: medidas de contenção de gastos, tais como limitação sobre quantidade de uso de material de limpeza diário por ambiente; realização de eventos – como os 3 arraiás – e de outras ações como rifas para arrecadação de dinheiro a ser depositado em um fundo para cobrir a alimentação de animais, compra de materiais de trabalho e etc.

Embora algumas ações pareçam inalcançáveis, no curto prazo, o primeiro passo a ser tomado é a implementação de uma nova cultura profissional, que tem sido trabalhada constantemente através de incentivos e princípios propostos pela direção do HVet. Essa questão é um grande desafio, não somente para o Hospital Veterinário, mas para todos os gestores da universidade, bem como uma generalização da problemática no serviço público. Não é fácil mudar uma cultura organizacional, principalmente no setor público, onde os funcionários, embora respeitem determinada hierarquia, preocupam somente em desenvolver suas funções, sem priorizar o coletivo ou a missão da organização.

Em um setor público, o incentivo monetário através de promoção e hora extra, não é alcançável. Cabe ao gestor tomar essa responsabilidade de manter o funcionamento de todos em setores, criando um ambiente de trabalho agradável e demonstrando responsabilidade e preocupação com todas as áreas envolvidas. Ainda que não tenha sido mencionada tal questão como um nó crítico, ou até mesmo como uma causa, é importante salientar a necessidade de uma equipe administrativa, constituída por profissionais capacitados, que possam oferecer um apoio direto para a direção do Hvet, acompanhando e auxiliando na rotina e na tomada de decisão. Esse problema, infelizmente não é exclusividade do Hospital Veterinário, pois o mesmo ocorre em vários setores da universidade, onde as atividades burocráticas são, em sua maioria, exercidas pelos próprios professores, os quais já têm que dividir o tempo de dedicação à instituição entre Ensino-Pesquisa-Extensão. A sobrecarga e responsabilidade destinada à diretora, pode ser amenizada se houver auxílio necessário a ela. Criando, até mesmo, maior segurança e apoio para possíveis alterações.

De acordo com as normas do PES, deve-se atentar somente aos nós críticos para que os problemas mais imediatos sejam solucionados e não perca tempo em problemas medianos.

Toda via, faz-se necessário algumas medidas que possam ser implementadas para solucionar algumas das causas dos problemas identificados. Nesse sentido é importante atentar para o fato de quem em relação ao (c2) - falta de repasse para condições básicas, pouco pode ser resolvido, por se tratar das mesmas questões envolvidas no atraso do pagamento dos salários, um problema fora do alcance da direção. Mas para os demais problemas apresentam-se as seguintes recomendações:

o (c4) - ausência de controle dos atendimentos clínicos diários sob controle da recepção; seria a mesma solução proposta para outras causas, através da inclusão de

bolsistas que pudessem tomar a responsabilidade de relatar o número de atendimentos clínicos diários ocorridos para si, pois o controle de ficha clínica dos pacientes é existente somente sob o controle internos dos residentes;

no (c8) ambiente (visual) de trabalho precário, a ideia de uma ambiente mais alegre e menos triste, poderia ser proposto por algum grupo que se voluntariasse para realização de pinturas artísticas, cores alegres, doação de TV;

já o problema enfrentado pela causa (c9) - ideia de serviço parado (devido a fachada descuidada do HVet), talvez venha a ser solucionado com a volta do funcionamento dos serviços da UENF aos poucos, cortando a grama alta, porém outros problemas visuais incomodam, como os portões, pintura desbotada e outros;

a causa (c10) - propagação de informações erradas (como a paralisação de serviço), torna-se um problema fora de controle e precisa ser solucionado através do efeito contrário, propagando as informações corretas, parte seria resolvido com o sistema de informações atualizados; sobre a causa

(c12) - pouca sintonia entre algumas coordenações, dependendo principalmente do interesse das próprias coordenações em querer promover essa conexão e companheirismo;

e por último, a (c13) falta do serviço de vigilância (que interferiu diretamente no atendimento de 24h) já tem sido solucionado nos último meses, através da nova licitação em 2018.1.

Em geral, boa parte dos problemas, principalmente ao que se refere ao financeiro, poderia ser solucionado através de parcerias firmadas entre o HVet e outras instituições. Apesar de poucas parcerias terem sido firmadas, algumas existem/ já existiram em determinado momento e são de excelente utilidade no setor. Uma parceria, de maneira informal, que ocorre esporadicamente é entre o Hospital Veterinário e o CCZ. Ocorre essa troca quando um animal é encaminhado para CCZ, por exemplo, um cavalo atropelado na estrada, e levado a UENF para receber cuidados médicos e em troca a CCZ busca outros animais que são encaminhado, indevidamente, por outras vias à UENF.

Outra parceria municipal, quando existe demanda e/ou interesse político, é com a Secretaria de Saúde para promover atendimento público para castração de animais domésticos, onde a prefeitura oferece os recursos para prestação de serviço, em troca da mão-de-obra da UENF para a execução do mesmo.

Existe também uma parceria, que já ocorria informalmente com outras finalidades com a Guarda Ambiental que muitas vezes aciona os serviços do Nepas e vice-versa, possuem a sede em uma sala dentro do Hospital Veterinário – esse acordo foi firmado quando os guardas perderam sua sede municipal na mudança de governo, em 2016/2017, ao mesmo tempo em que a UENF, conseqüentemente o Hospital, perdeu o serviço de vigilância. Outra parceria existente é a do Porto do Açú com o NEPAS, com contrato sobre

os atendimentos necessários a eles. Nenhuma dessas parcerias envolve repasse de recursos financeiros, apenas troca de serviço, exceto os projetos de pesquisa e extensão.

O bom e pleno funcionamento do serviço de qualidade e oferta para uma educação de excelência necessita de um ciclo sem interrupções e com atores dispostos a solucionar os problemas que surgem no caminho com comprometimento e agilidade. Em paralelo ao desenvolvimento de projetos visionários, que persistam ao longo prazo, em busca de aprimoramento e valorização institucional. As questões políticas e econômicas estão fora de alcance direto da comunidade acadêmica, mas os fatos sociais se alteram de acordo com o momento e decisões indiretas tomadas pela população. Por isso, muitas vezes, alguns atores possuem domínio apenas em sua zona de governabilidade, mas, de certa forma, a responsabilidade sobre as ações das demais zonas também são deles.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja considerado uma referência institucional, o Hospital Veterinário da UENF não fazia parte do projeto inicial da universidade e nem estava previsto para anos posteriores. No âmbito institucional é notório que o Hospital é considerado um setor de extrema importância para a universidade e para população local. Alguns dos motivos para isso são as diversas atividades que proporcionam conhecimento na prática para os acadêmicos de medicina veterinária e, ao mesmo tempo, a oferta de serviços públicos de saúde animal para a comunidade. As dificuldades enfrentadas pelo Hospital Veterinário para executar o pleno funcionamento dos serviços sem interrupções estão principalmente na falta de material e da escassez de funcionários para a realização de determinados serviços. Uma das principais causas é a falta de recursos financeiros provocados pela interrupção de repasse do Estado.

Meu propósito nessa monografia foi o de apontar as dificuldades enfrentadas pelo Hospital Veterinário durante a crise financeira estadual e analisar a situação exposta ao setor, à luz das ferramentas utilizadas pela administração no setor público. Para que fosse possível apresentar uma contribuição na área de gestão para o Hospital, com propostas de contenção de gastos e reajustes de serviços, visando solucionar determinados problemas situacionais do setor. A partir desta breve análise foi possível identificar que alguns dos problemas enfrentados pelo Hospital Veterinário não são exclusivos do setor, mas comuns à toda universidade, tais como: atraso no repasse de verba; falta de repasse para condições básicas; necessidade de centralizar e atualizar o sistema de informações; e a falta de materiais e manutenção à disposição dos setores. Por isso, é necessário que a situação seja solucionada não apenas no Hospital Veterinário, mas na universidade em geral. Alguns problemas específicos do setor podem vir a ser solucionados apenas com algumas mudanças impostas sobre a maneira como são conduzidos os serviços.

Uma análise situacional efetiva e de nível profissional requer pesquisas e avaliações mais detalhadas sobre o caso. Nesta ocasião, foi desenvolvido tão-somente um estudo exploratório para atender aos fins de uma monografia de final de curso de graduação em Administração Pública, de modo a exibir familiaridade com os objetivos da área e razoável domínio sobre alguns de seus métodos de trabalho. Não obstante as limitações do texto, foram oferecidas sugestões práticas para que alguns efeitos possam ser obtidos de imediato. Entre as sugestões expostas estão: mudanças de comportamento das rotinas dos funcionários; aproveitamento dos alunos de outras áreas de conhecimento que fazem parte do campus universitário; implementação de acompanhamento dos processos burocráticos (como compra e venda, número de atendimentos realizados, e materiais necessários para o setor); implementação de um sistema de informação centralizado, atualizado e que desperte

interesse; e parcerias firmadas com outras organizações. É importante que exista continuidade nos trabalhos desenvolvidos em parcerias com o setor público municipal, a fim de contribuir com a universidade instalada na cidade, possibilitando o fornecimento de práticas de atividades de extensão para a população através dos estudantes de medicina veterinária. Durante as visitas de campo, foi possível notar que a falta de suporte administrativo para os trâmites burocráticos e ausência de acompanhamento técnico na gestão dos processos administrativos da instituição, podem afetar na realização de um serviço público eficaz.

Todas as soluções técnicas e alternativas gerenciais expostas neste trabalho ficam ameaçadas se não houver comprometimento dos funcionários para a realização dos serviços e a continuidade das atividades. Por meio de relatos obtidos nas entrevistas, observou-se que parte dos sucessos alcançados nas atividades do setor se deu em virtude da maneira como a direção motiva e acompanha o trabalho realizado pelos funcionários, proporcionando a empatia, o sentimento de pertencimento e de relevância dos mesmos para a instituição. É preciso, então, que a situação seja encarada como uma fase em que será superada, mas, para isso, é preciso engajamento coletivo para por em prática ações que minimizem os impactos causados pelo cenário político-econômico do estado.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea 1. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

AMARAL, Nelson Cardoso. Crise no financiamento das instituições federais do ensino superior. In: TRINDADE, Hélió et al. **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. Porto Alegre: CEPEDDES, 2000. P. 191-200.

ARTMANN, Elizabeth. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial. In: Desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Oficina Social; 2000. p.98-119. Disponível em: <http://www.saude.ufpr.br/portal/terapiaocupacional/wp-> Acesso: 12/04/2018

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 01/06/2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

CARVALHO, Gabriel Duarte; CRUZ, José Luis Vianna da. A influência do pacto liberal-dependente e da reestruturação produtiva na definição das políticas públicas da educação profissional na década de 1990. In: VÉRTICES. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2014. P. 117-126.

CHAUÍ, M. Contra a universidade operacional: a greve de 2014 (8 de agosto de 2014). Aula Magna USP. São Paulo, 2014. Disponível em <[https://www.adusp.org.br/files/database/2014/tex\\_chau.pdf](https://www.adusp.org.br/files/database/2014/tex_chau.pdf)> Acesso: 11/08/2017

CHAUÍ, Marilena. “Contra a Universidade operacional”. Aula Magna da Greve. USP. 08 de Agosto de 2014. 115 min. Disponível em URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IIXrRg4BaVg> Acessado em 27 de Agosto de 2014.

FÁVERO, Maria de Lourdes de A. “A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. In: Educar. n. 28. Curitiba, PR: Editora UFPR, 2006, p. 17-36.

FUNDENOR. Disponível em: < <http://www.fundenor.com.br/>>. Acesso em 18 de novembro de 2016.

IIDA, Itiro. Planejamento estratégico situacional. **Prod.**, São Paulo , v. 3, n. 2, p. 113-125, Dec. 1993 . Disponível em

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 de março de 2018.

INEP, IDEB. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso em 22 de novembro de 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed., São Paulo : Atlas 2003. Disponível em: <[http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy\\_of\\_historia-i/historia-ii/china-e-india](http://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india)> Acesso em 05 de janeiro 2015

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea 1. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

MIGUEL, Leonardo Rogério. Resenha do livro Schwartzman, Simon (Org.) A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI. Em Construção. ano 1, No. 1, 2017, pp. 165-178. DOI:10.12957/emconstrucao.2017.28131

NETO, Francisco Sobreira; JUNIOR, Flávio Hourneaux; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. Organizações & Sociedade, Salvador, v. 13, n. 39, p. 149-165, out./dez. 2006.

OLIVEIRA, Lais Macedo de; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto. Desenvolvimento Gerencial na Administração Pública do Estado de São Paulo. Autores: Alberto Brito [et al.] São Paulo: FUNDAP: Secretaria de Gestão Pública, 2009. p. 73-128

PEREIRA, Eduardo da Silva. Organizações sociais, instituições federais de ensino superior e autonomia universitária. Revista do Serviço Público – RSP. N 2. Brasília: ENAP, 1997. P. 59-80.

Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Disponível em <<http://www.campos.rj.gov.br/>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

PORTO, Maria Alice Guedes. O Planejamento estratégico como forma de otimizar o gerenciamento nas organizações. XIII SIMPEP - Bauru, SP: 2006. Disponível em <[http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais\\_13/artigos/1022.pdf](http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/1022.pdf)> Acesso: 22/05/2018

QEdU, Ideb. Disponível em: <<http://www.qedu.org.br/cidade/2743-campos-dos-goytacazes/ideb>>. Acesso em 22 de novembro de 2016

RIBEIRO, Darcy. “Plano Orientador das Universidade Estadual Norte Fluminense” In: **Universidade do Terceiro Milênio**. Rio de Janeiro: UENF, Vol. 1, n. 1, 1993.

RIEG, Denise Luciana, *et al.* Aplicação de procedimentos do planejamento estratégico situacional (PES) para estruturação de problemas no âmbito empresarial: estudos de casos múltiplos. *Gest. Prod.*, São Carlos: G&P, 2014. V. 21, n. 2, p. 417-431. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X203>> Acesso em 14/03/2018

RISTOFF, Dilvo I. A tríplice da universidade brasileira. In: TRINDADE, Hélgio et al. **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. Porto Alegre: CEPEDES, 2000. P. 201-210.

SOBREIRA NETO, Francisco; HOURNEAUX JUNIOR, Flávio; POLO, Edison Fernandes. A adoção do modelo de planejamento estratégico situacional no setor público brasileiro: um estudo de caso. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 13, n. 39, p. 149-165, Dec. 2006. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302006000400009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302006000400009&lng=en&nrm=iso)>. access on 13 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302006000400009>.

STELLET, Gracieli Vargas de Almeida; BORBA, Rafael Corrêa. **Campos dos Goytacazes: cidade dos contrastes – um estudo da paradoxal realidade socioeconômica do município fluminense**. Caxambu – MG: 2008. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008\\_1330.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1330.pdf)> Acesso em 16 de dezembro de 2016

TOHÁ, Carolina; SOLARI, Ricardo. A modernização do Estado e a gerência pública. *Revista do Serviço Público – RSP*. N 3. Brasília: ENAP, 1997. P. 85-104.

TONI, Jackson De. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In VII Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, CONSAD – Brasília, março de 2014. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*. V. 4, n. 1, pgs. 4-20. Disponível em <[http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/005\\_A\\_Retomada\\_do\\_Planejamento\\_Estrategico\\_Governamental\\_no\\_Brasil.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/005_A_Retomada_do_Planejamento_Estrategico_Governamental_no_Brasil.pdf)> Acesso em 13/04/2018

UENF. Disponível em: <<http://www.uenf.br/>>. Acesso em 21 de novembro de 2016.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e Orçamento Governamental**. Coletânea 1. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é Universidade**. 2ª reimpr. Da 9. Ed. De 1994. São Paulo: Brasiliense, 2003. – (Coleção primeiros passos; 91)

Weingartner, Camila Blum; Pereira, Mauricio Fernandes; Bernardini, Isadora Souza. O Planejamento Estratégico na Gestão de Organizações Públicas. Anais, GSP .Vol. 1, Artigo 2. São Paulo: USP, 2013. Disponível em <<http://gsp.cursoscad.ufsc.br/wp/wp-content/uploads/2013/02/Anais-GSP-Vol-1-Artigo-2.pdf>> Acesso: 15/05/2018

SCHWARTZMAN, Simon. Ciência, Universidade e Ideologia: a política do conhecimento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

## ANEXOS

### Anexo I – Roteiro elaborado para as entrevistas realizadas com os funcionários do Hospital Veterinário do UENF

#### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

1. O(a) Sr.(a) poderia contar a história da fundação do Hospital Veterinário? (pergunta para a direção, coordenação e para professora Ana Bárbara, que fez parte da primeira turma de Medicina Veterinária)
2. Quantos e quais setores existem no Hospital Veterinário? Quais setores foram mais impactados pela crise financeira por qual estamos passando? (para direção)
3. Quantos estagiários, bolsistas e residentes o hospital possui hoje?
4. O hospital conta com trabalho voluntário? Quantos pessoas ajudam voluntariamente o Hospital Veterinário? E qual a função delas? (para direção e para coordenação)
5. Quantos e quais serviços são oferecidos pelo Hospital Veterinário? (para direção)
6. Em condições normais, como são recebidos os recursos para a manutenção do Hospital Veterinário? E como a direção do hospital define a aplicação deste recurso? Há algum tipo de conselho, colegiado ou outra instituição para discutir a destinação desta verba? (para direção)
7. Em que momento a falta de repasse de verba por parte do governo estadual passou a comprometer, de fato, as ações do hospital veterinário? (para direção, para coordenação). Quais serviços foram mais comprometidos?
8. O HVET adotou alguma ação para amenizar tais problemas? Quais ações foram realizadas pelo HVet para suprir algumas de suas necessidades? (para direção e outros membros)
9. Como são aplicados os valores obtidos através das consultas? Quem decide a finalidade deste recurso? É uma decisão conjunta... individual... por colegiado... como é isso? (para direção)
10. A diretoria deste hospital já tentou firmar algum tipo de parceria com a prefeitura de Campos ou de outros municípios que também são atendidos pelo hvet? E com empresas privadas? Em caso afirmativo: que tipo de parceria? (para direção)
11. Já foi preciso substituir aulas práticas por aulas teóricas por falta de material? (para coordenação)
12. Além destes casos, há internações de animais no setor? Em caso afirmativo, que motivos justificariam a internação? Esse serviço é cobrado? (para direção)
13. O Hospital Veterinário tem adquirido e/ou recebido novas tecnologias e equipamentos para procedimentos mais modernos ou especializados? Como foi adquirido? Ou se for o caso, quem fez a doação? E como tem sido a manutenção desses equipamentos? Os funcionários estão preparados para manuseá-los? (para direção, para coordenação)
14. Como o envolvimento da comunidade acadêmica poderia ajudar a melhorar os serviços prestados pelo HVET? Se achar necessário destacar cursos específicos, sinta-se à vontade... (para direção)
15. Quem organiza os horários de funcionamento dos atendimentos do Hospital Veterinário?
16. O HVET realiza programas de extensão? Em caso afirmativo, quais são os programas e quais as características dos mesmos (onde são realizados, população atendida, tipo de serviço prestado...)
17. das atividades fins do Hospital Veterinário tem maior destaque em relação a outras? Por quê? (para direção e para coordenação)
18. Quais estratégias de ensino você considera necessárias para uma boa formação na medicina Veterinária? (para coordenação)
19. Quais as principais estratégias utilizadas para a realização do planejamento do HVET? (para direção)
20. Existem profissionais da área de gestão auxiliando a administração do Hospital Veterinário na tomada de decisão? (para direção)
21. O Hospital Veterinário possui registros sobre prestações de contas? Os gastos atuais têm sido registrados e analisados durante esse período crise? (para direção)
22. Há preocupação em relação à transparência nas ações e na prestação de contas do HVET? Por que existem poucas informações sobre o Hospital Veterinário no site da UENF e algumas informações desatualizadas? (para direção)
23. Como tem sido o comportamento e o comprometimento dos funcionários durante esse período de crise? A direção tem proposto algum tipo de incentivo para estimular os funcionários? (para direção)

## Anexo II – Panfletos das reivindicações feitas pelos residentes do Hospital Veterinário

### Ato de reivindicação dos residentes do Hospital Veterinário da UENF

#### **No dia 25 de outubro os residentes decidiram parar!**

Não por não zelarem por seus pacientes, pois amamos o que fazemos e temos um código de ética a ser seguido, porém a situação tomou rumos insustentáveis. Colegas têm abandonado o programa, outros passando dificuldades para conseguir se manter. Estamos aqui hoje para reivindicar quanto a todos os problemas vividos e condições nas quais temos trabalhado. Pode não chegar aos olhos dos que vem apenas para um atendimento ou cirurgia, mas diariamente passamos por extremas dificuldades para poder oferecer a vocês um serviço digno e o melhor atendimento possível.

- Bolsas em atraso de dois meses;
- Ausência de aulas teóricas de atualização de conhecimento;
- Desvalorização profissional;
- Deficiência na orientação dos tutores;
- Condições de trabalho insalubres;
- Jornadas de trabalho exaustivas tendo que cumprir o nosso serviço e o dos técnicos em greve;
- Cobrança superior de atender a uma grande demanda que é a do hospital, sem o mínimo suporte.

**ESSA LUTA  
TAMBÉM É SUA!**

Vimos pedir apoio à nossa luta por uma melhor valorização profissional, para que a residência da UENF não deixe de existir, para que possamos continuar sempre buscando a excelência na prestação do nosso serviço em prol do melhor para a comunidade!