

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO NÍVEL LOCAL: um instrumento a favor da visão multissetorial

Elizabeth Artmann¹

Resumo

O objetivo deste artigo é fundamentar a necessidade de se utilizar um enfoque estratégico de planejamento que permita apreender a complexidade dos processos sociais e que, ao mesmo tempo, forneça ferramentas operacionais para a construção de projetos e planos de ação para o enfrentamento de problemas estratégicos que resultem num impacto positivo na qualidade de vida da população. Estes planos de ação devem estar apoiados numa análise ampla, multissetorial e interdisciplinar que articule as distintas dimensões da realidade e devem envolver os diferentes atores, desde os níveis governamentais até a comunidade organizada em torno de propostas concretas na busca de soluções criativas. Apresentamos o Planejamento Estratégico Situacional - PES - como um enfoque a partir de problemas, capaz de proporcionar, através do conceito de explicação situacional, um olhar abrangente, de caráter totalizante e rigoroso que fundamenta a ação do ator, considerando a visão e a capacidade de ação de outros atores relevantes, que devem, sempre que possível, ser envolvidos no enfrentamento dos problemas. Destacam-se no enfoque PES questões como: a análise e construção de viabilidade do plano, a flexibilidade do plano frente a mudanças do cenário e a noção de planejamento como estreitamente vinculada à ação, aos resultados e impactos reais. Consideramos o PES um enfoque complexo mas adaptável para o nível local, capaz de apoiar iniciativas como os Projetos Multissetoriais Integrados, do BNDS e proporcionar ferramentas adequadas de análise e intervenção na realidade concreta.

¹ Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da ENSP/FIOCRUZ
Doutoranda em Saúde Coletiva no Departamento de Medicina Preventiva da UNICAMP

Introdução

Entre as vertentes do planejamento estratégico que surgem a América Latina a partir dos anos 70, destaca-se o Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus.

O Planejamento Estratégico Situacional - PES foi idealizado por Matus, autor chileno, a partir de sua vivência como ministro da Economia do governo Allende, no período de 1970-73, e da análise de outras experiências de planejamento normativo ou tradicional na América Latina cujos fracassos e limites instigaram um profundo questionamento sobre os enfoques e métodos utilizados.

O enfoque do Planejamento Estratégico Situacional – PES (Matus, 1993, 1994a, 1994b) surge, então, no âmbito mais geral do planejamento econômico-social e vem sendo crescentemente adaptado e utilizado em áreas como saúde, educação e planejamento urbano, por exemplo. Este enfoque parte do reconhecimento da complexidade, da fragmentação e da incerteza que caracterizam os processos sociais, que se assemelham a um sistema de final aberto e probabilístico, onde os problemas se apresentam, em sua maioria, não estruturados e o poder se encontra compartilhado, ou seja, nenhum ator detém o controle total das variáveis que estão envolvidas na situação.

Embora o método tenha sido desenhado para ser utilizado no nível central, global, seu formato flexível possibilita a aplicação nos níveis regionais/locais ou mesmo setoriais, sem, contudo, deixar de situar os problemas num contexto global mais amplo, o que permite manter a qualidade da explicação situacional e a riqueza da análise de viabilidade e de possibilidades de intervenção na realidade. Para tanto, Matus desenvolve os conceitos de espaço do problema e espaço de governabilidade do ator, bem como propõe o desenho de um plano de intervenção em dois níveis: o plano de ação que abrange as causas dos problemas situadas dentro do espaço de governabilidade do ator e o plano de demandas que aborda as variáveis sob o controle de outros atores. Estes conceitos serão melhor abordados adiante.

Buscando ainda, enfrentar a questão da operacionalização de um método complexo e sofisticado no nível local, Matus propõe a trilogia PES, ZOPP (sigla em alemão de Zielorientierte Projektplanung - Planejamento por Projetos Orientado por Objetivos) e MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular), desenhados, respectivamente, para os níveis central, intermediário e local/popular. O autor sugere a combinação destes métodos, segundo a hierarquia e a complexidade dos problemas abordados, destacando a coerência e identidade de concepção metodológica entre eles.

O PES, segundo Matus, é um método de alta complexidade e alta potência, apropriado

para o nível diretivo de instituições de grande porte e com pessoal especializado. O ZOPP é um método de complexidade intermediária, com limitações para fazer análise estratégica e abordar determinados problemas que definem uma situação global (macroproblemas). É adequado para trabalhar em nível operacional específico e sofreu algumas modificações do original alemão para integrar o sistema PES. O MAPP constitui-se, para o autor, num bom método por problemas a ser operacionizado no nível popular, associações de moradores e instituições de pequeno porte mas possui também limitações (ver crítica da trilogia de Matus em Artmann, 1993 e Sá & Artmann, 1994).

Concordamos com Matus que, muitas vezes, possa ser útil a combinação destes métodos. Chamamos a atenção, contudo, para o fato de que, nos níveis locais e intermediários também se apresentam problemas estratégicos, havendo necessidade, portanto, de uma análise de viabilidade mais aprofundada. Ao contrário do ZOPP que abandona as alternativas não viáveis na situação inicial, o PES propõe a construção de viabilidade para o plano. Sendo o ZOPP e o MAPP bastante limitados neste aspecto, propomos a operacionalização do PES mesmo no nível local, com as adaptações necessárias, tendo-se o cuidado de não simplificá-lo a ponto de perda de potência na abordagem global e estratégica dos problemas.

Optamos, portanto, para fins de elaboração deste texto, por apresentar os principais fundamentos teórico-metodológicos do PES com adaptações propostas, sendo algumas já adotadas e testadas em experiências de planejamento no nível local. (Artmann, 1993; Rivera & Artmann, 1993; Artmann, Azevedo & Sá, 1997).

O PES é um método de planejamento por 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. 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. e em sua multissetorialidade, pois suas causas não se limitam ao interior de um setor ou área específicos e sua solução depende, muitas vezes, de recursos extra-setoriais e da interação dos diversos atores envolvidos na situação.

OS CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO PES

O conceito de planejamento

Um primeiro conceito a ser destacado é a própria noção de planejamento, como um cálculo que precede e preside a ação. Este alargamento do planejamento para além do cálculo representa um avanço, na medida em que incorpora aspectos de gerência, aspectos organizacionais e a ênfase no momento tático-operacional, ou seja, no planejamento da conjuntura e na avaliação e atualização constante do plano. O planejamento passa a estar intrinsecamente vinculado à ação e aos resultados/impactos e não somente ao cálculo que antecede a ação.

O ator e o problema

Para Matus, um problema não pode ser apenas um “mal-estar” ou uma necessidade sentida pela população. Um problema suscita à ação: é uma realidade insatisfatória superável que permite um intercâmbio favorável com outra realidade. Este é um ponto muito importante na abordagem matusiana que significa que um problema nunca é “solucionado” definitivamente, mas uma intervenção eficaz na realidade deve produzir um intercâmbio positivo de problemas. Outro ponto fundamental é a necessidade de que seja definido e declarado como problema por um ator, disposto e capaz de enfrentá-lo.

O ator, para Matus (1994b) deve preencher três critérios:

- Ter base organizativa
- Ter um projeto definido
- Controlar variáveis importantes para a situação.

O ator pode estar representado pela direção de um sindicato, de um partido político ou de uma associação de moradores, considerando-se vários subatores (por exemplo, o presidente do sindicato pode ter uma posição e outro membro importante outra) ou pode ser uma pessoa: o prefeito, o secretário de saúde ou de educação. Alguém deve sempre responder pelo plano, portanto não é correto nem útil dizer que a secretaria de saúde ou a prefeitura são os atores. Neste caso, o prefeito e o secretário de saúde seriam os atores. Matus (1994b) chama a atenção para o fato de que um assessor não é ator, podendo ser chamado de autor do plano. Portanto, um grupo responsabilizado pela elaboração de um projeto não pode ser considerado um ator; a autoridade que o instituiu é que representa o ator. É importante ter claro o ator que assina o plano. Este sempre controla pelo menos algumas variáveis relevantes na situação e, além do ator-eixo ou ator principal, os outros atores que controlem recursos ou variáveis importantes devem ser considerados.

Com base em Ian Mitroff, Matus (1987) formula uma primeira classificação dos problemas em: *bem estruturados, quase-estruturados ou mal-estruturados*. Os primeiros referem-se a problemas que respondem a leis ou regras claras, invariáveis e/ou comportamentos previamente conhecidos e cujas soluções podem ser normatizadas. Podem ser tratados, portanto, segundo modelos determinísticos de análise, pois se conhecem todas as variáveis intervenientes e suas formas de articulação. Já os últimos dizem respeito a situações problemáticas de incerteza nas quais não se pode enumerar todas as variáveis envolvidas e que só podem ser tratados a partir de modelos probabilísticos e de intervenções criativas. Matus (1987) enuncia as seguintes características para os problemas semi ou quase-estruturados:

- fazem parte de problemáticas que mobilizam vários atores, leituras e propostas de intervenção às vezes divergentes ou simplesmente diferentes, configurando uma área não necessariamente consensual a priori;
- ainda que tenham uma dimensão técnica, destaca-se o âmbito sócio-político, não sendo possível uma abordagem objetiva, o que não significa abandonar o rigor;
- não são facilmente isoláveis, pois dependem na sua geração e no seu enfrentamento de outros problemas, com os quais se entrelaçam; as fronteiras entre eles são, muitas vezes, difusas e a solução de um problema pode criar dificuldades à solução de outros;
- dependem do contexto maior onde se inserem, do cenário constituído por uma série de circunstâncias não controladas que nele interferem, possuindo, portanto algum grau de incerteza;
- supõem um enfoque de enfrentamento caracterizado pelo julgamento estratégico, reflexivo;
- seu enfrentamento depende de uma abordagem multissetorial.

Se tomarmos o âmbito da saúde da população, em seu conceito amplo, temos um exemplo de problemática semiestruturada ou inestruada, pois ela articula-se com âmbitos diversificados como saneamento básico, habitação, condições de urbanização e de trânsito, hábitos de vida das pessoas, nível de renda e educação, entre outros.

Os problemas podem ser ainda classificados em *finais ou intermediários*, e em *atuais e potenciais*.

Os problemas finais referem-se à missão institucional ou seja, àqueles vividos pela clientela, pela população que justifica a existência da organização. Os intermediários são aqueles problemas-meio que não se relacionam diretamente ao produto final mas seu enfrentamento é necessário para viabilizar a missão das organizações e dele depende também a qualidade dos produtos finais. Por exemplo, a missão de um posto de saúde ou de um hospital está relacionada à prestação de serviços de saúde à população, ainda que

em diferentes níveis de complexidade. Para tanto é necessário enfrentar problemas intermediários como organizar a lavanderia do hospital ou contratar serviços terceirizados, resolver o problema de gerência do ambulatório, etc. Uma Associação de Moradores tem como missão defender os interesses de seus moradores e buscar soluções para problemas como segurança, água, entre outros, mas precisa enfrentar questões intermediárias como a necessidade de uma secretaria, a definição de um local para reuniões, etc. Uma escola deve prestar ensino de qualidade à crianças de determinada faixa etária. Todos os problemas relacionados a esta missão, como alto índice de repetência e evasão escolar são finais. Os intermediários seriam os baixos salários dos professores ou rede física inadequada por exemplo, cujo enfrentamento se justifica na medida em que corrobora no alcance dos produtos finais.

Os problemas atuais são aqueles que se manifestam hoje, no presente. Os potenciais referem-se a processos tendenciais que levariam à expressão de problemas no futuro e para os quais é necessária uma atuação preventiva. Muitas vezes a identificação de problemas potenciais torna-se extremamente estratégica no sentido de evitar situações graves e também de economizar custos, sejam econômicos ou políticos.

O conceito de situação

Com este conceito Matus (1987) questiona, a partir de autores como Gadamer (1975) e Ortega y Gasset (1936), a possibilidade de uma explicação objetiva e única da realidade por um sujeito que a olha como objeto desde fora. Na explicação situacional o ator analisa a realidade, os problemas, desde dentro da situação. A situação, enquanto um recorte problemático feito em função de um projeto de ação, está constituída pelo ator-eixo da explicação situacional, por outros atores, pelas suas ações e pelas estruturas econômicas, políticas, ideológicas e culturais que condicionam os atores e suas ações.

A explicação situacional é sempre multidimensional e totalizante, ou seja, refere-se às múltiplas dimensões da realidade: política, econômica, ideológica, cultural, ecológica, etc. Exige uma visão interdisciplinar e multissetorial e deve adaptar-se ao plano setorial sem abandonar as outras dimensões e espaços de explicação. É dinâmica, articulando passado, presente e futuro, através do desvendamento dos processos causais, da expressão atual e da análise das tendências futuras. É ativa, pois cada ator busca com a explicação fundamentar sua ação. A situação está sempre referida a um ator, à sua própria explicação da realidade, mas inclui a explicação, o ponto de vista dos outros atores envolvidos. É, portanto, além de autorreferencial, também policêntrica. Deve ser rigorosa no sentido de buscar apreender as determinações essenciais, para além dos fenômenos aparentes e das causas imediatas e, para isso, não pode prescindir de um modelo teórico de leitura da realidade. Matus (1982) propõe como modelo de análise da realidade a Teoria da Produção Social.

A apreciação situacional, ao contrário do diagnóstico tradicional, é um diálogo entre um ator e outros atores cujo relato é assumido por um dos atores de maneira inteiramente consciente do texto e contexto situacional que o faz participante de uma realidade conflitiva que admite outros relatos.

A Teoria da Produção Social

A Teoria da Produção Social refere-se a um método de leitura da realidade que a explica para além dos fatos mais aparentes, através de três níveis: o nível dos fatos propriamente ditos ou fenoprodução (fatos de qualquer natureza), o nível das acumulações ou fenoe estruturas (capacidades de produção de novos fatos) e o nível das regras ou leis básicas que regulam uma formação social. Os diferentes processos e fenômenos da realidade articulam-se dinamicamente, tanto no interior de cada um desses níveis, como entre eles, havendo uma maior determinação do último - as regras - sobre os demais. A aplicação concreta desta teoria se dá no momento da explicação de um problema, através da montagem do Fluxograma Situacional, quando localizam-se as causas nesses três níveis, estabelecendo-se uma rede de relações causais, o que contribui para uma visão mais ampla do problema explicado e, conseqüentemente, para uma atuação mais efetiva.

Matus utiliza a metáfora do jogo para elucidar a ação e a produção humana em geral: as jogadas seriam os fatos, produzidos pelos jogadores (atores) a partir de determinadas acumulações que estariam ancoradas em capacidades individuais, intelectuais, no conhecimento do jogo e suas regras e nas próprias acumulações geradas no processo de jogar. Uma diferença fundamental entre os tipos comuns de jogos e o Jogo Social estaria representada pelas regras, que, se na maioria dos jogos estão predefinidas e são imutáveis (xadrez, monopólio, etc.), neste último, são construídas pelos homens e não são imutáveis. Matus chama a atenção, contudo, para o fato de que é preciso muito poder ou uma grande acumulação para se mudar as regras sociais que são desiguais, favorecendo mais a alguns atores em detrimento de outros.

A Teoria da Ação

A Teoria da Ação distingue entre uma forma de *ação não interativa*, instrumental ou comportamental - própria do planejamento normativo e uma forma de *ação interativa*, referida ao espaço social e político, que fundamenta a necessidade do cálculo interativo ou raciocínio estratégico. Os diferentes tipos de ação são aplicáveis a distintos problemas: para aqueles bem estruturados aplica-se a ação normatizada; para os quase-estruturados

faz-se necessária a ação interativa e criativa, que considera a ação dos outros atores. Para Matus, os problemas bem estruturados são sempre parte de uma problemática quase ou mal estruturada.

A PROPOSTA METODOLÓGICA: os quatro momentos do pes

O conceito de *momento*, formulado para superar a idéia de “etapas”, muito rígida, implica numa visão dinâmica do processo de planejamento, que se caracteriza pela permanente interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. O Método PES prevê quatro momentos (Matus, 1993, 1994) para o processamento técnico-político dos problemas: os momentos *explicativo*, *normativo*, *estratégico* e *tático-operacional*. Cada um desses momentos possui suas ferramentas metodológicas específicas, que podem, no entanto, ser retomadas nos demais.

O momento explicativo: selecionando e compreendendo o problema

Este é o momento da seleção e análise dos problemas considerados relevantes para o ator social e sobre os quais este pretende intervir.

Se a seleção é feita por um grupo de pessoas, o uso de técnicas como “tempestade de idéias” utilizada pelo ZOPP, por exemplo, pode ser útil para a construção de uma primeira listagem de problemas que, depois de agrupados por afinidade poderão passar por um protocolo simples de seleção que servirá para refletir sobre a relevância dos mesmos antes da seleção definitiva. Mesmo quando o ator tem claro quais os problemas que devem ser enfrentados, o protocolo é útil para confirmar (ou não) sua importância estratégica. O protocolo inclui alguns critérios como: valor do problema para o ator principal, para outros atores e para a população; custo econômico das soluções; custo político do enfrentamento ou postergação do problema; eficácia da intervenção, entre outros que podem acrescentados dependendo do âmbito dos problemas. Por exemplo, para problemas de saúde pode-se acrescentar o critério “impacto na qualidade de saúde da comunidade ou população”.

Selecionados os problemas, passa-se à descrição dos mesmos através de indicadores ou descritores que o definam com clareza. Os descritores quantitativos ou qualitativos devem ser necessários e suficientes para expressar o problema sem confundí-lo com outros ou com suas próprias causas e consequências. A verificação deste critério de suficiência pode ser feita a partir da resposta afirmativa à pergunta: "eliminadas as cargas negativas expressas pelos descritores, fica eliminado o problema?" Caso contrário, é necessário rever os descritores. É importante assinalar a fonte de verificação do descritor ou seja, a procedência da informação. A descrição, quando bem feita resultará nos indicadores que

serão utilizados para avaliar os impactos do plano.

Nem sempre é possível usar somente descritores quantitativos. Às vezes é preciso contar apenas com descritores qualitativos. É importante lembrar que o descritor não explica o problema, mas o caracteriza, o expressa através de “sintomas” que o definem.

Vejamos, a seguir, um exemplo de um problema processado pelos alunos do Curso de Gestão Hospitalar de 1991 na Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ/MS, e posteriormente enfrentado com sucesso pela gestão municipal de Angra dos Reis.

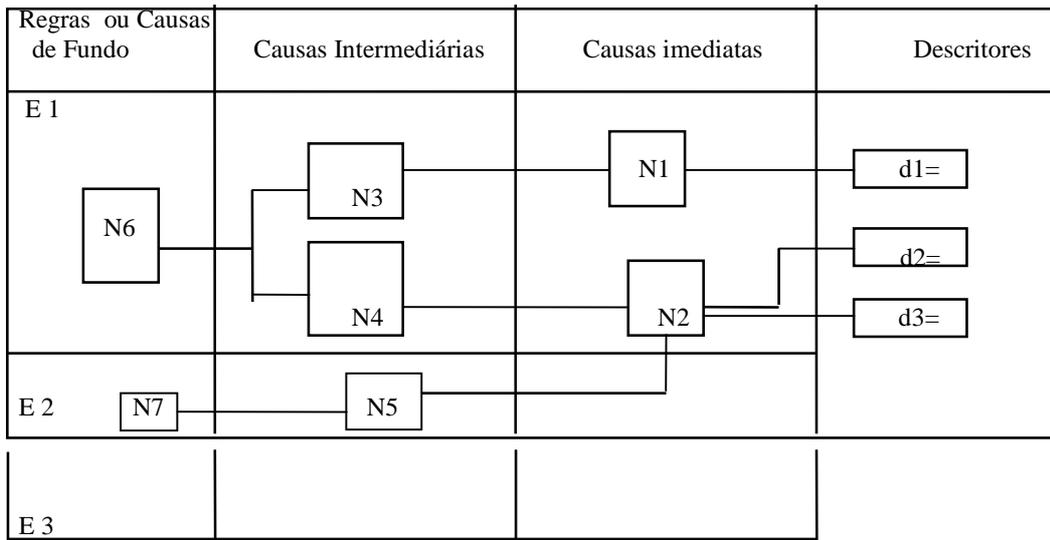
PROBLEMA: BAIXA QUALIDADE DA ASSISTÊNCIA HOSPITALAR EM ANGRA DOS REIS

DESCRITORES	FONTE DE VERIFICAÇÃO
d1 30% DAS INTERNAÇÕES AVALIADAS COMO DESNECESSÁRIAS	SUPERVISÃO HOSPITALAR
d2 45% DOS PRONTUÁRIOS NÃO ATUALIZAM OU NÃO CUMPREM PRESCRIÇÕES	SUPERVISÃO HOSPITALAR
d3 TAXA DE INFECÇÃO HOSPITALAR ESTIMADA ACIMA DE 20%	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA SUPERVISÃO HOSPITALAR
D4 60% DOS CASOS DE TÉTANO NEONATAL OCORRERAM NA SANTA CASA	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA SUPERVISÃO HOSPITALAR
D5 2 CASOS DE SEPTCEMIA POR INTERRUPÇÃO DA MEDICAÇÃO	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA SUPERVISÃO HOSPITALAR

Após a descrição, os problemas devem ser analisados através da construção de uma rede de causalidade simplificada. Aqui optamos por não considerar a Teoria da Produção Social e a complexidade do fluxograma situacional do PES explicitamente, embora, a organização dos processos causais do problema possam obedecer implicitamente a um esquema de hierarquização semelhante. Ao invés de ordenar as causas em colunas de fatos, acumulações e regras, pode-se hierarquizá-las segundo causas mais imediatas, causas intermediárias e causas “de fundo”. É importante considerar a noção de espaço de governabilidade o que significa que as causas devem ser corretamente colocadas dentro ou fora do espaço de governabilidade do ator. No espaço de governabilidade do ator estão situadas aquelas causas que estão sob o seu controle. Isto dá uma primeira idéia sobre o grau de governabilidade ou controle sobre o problema, o que pode ser considerado inclusive como um critério ou filtro de seleção. Mais adiante, no momento estratégico, esta questão poderá ser verificada com mais profundidade apontando-se os atores que

controlam as variáveis críticas (ou nós críticos) do problema e os recursos importantes para a intervenção.

Modelo de Fluxograma Situacional



E1: espaço de governabilidade E2: espaço-fronteira E3: espaço de fora do problema
 N1— Nn : Nós explicativos (Causas)

É importante chamar a atenção para a necessidade de se conhecer bem o problema para identificar corretamente os processos de causalidade. O método apenas ajuda a sistematização mas não substitui o conhecimento da realidade. Matus(1987) alerta para o risco da cegueira situacional que pode surgir de um olhar parcial. Para romper a cegueira situacional é preciso exercitar vários olhares, e buscar um conhecimento profundo do problema através de consultas a especialistas, de estudos existentes e, se necessário, da realização de pesquisas específicas, quando o problema é pouco conhecido.

Com o fluxograma situacional bem realizado é possível identificar: as relações de determinação entre as causas e entre as causas e o problema tal como descrito sob a forma de indicadores (descritores); as causas de maior poder de determinação; o grau de governabilidade sobre as causas, correspondendo aquelas situadas no espaço de governabilidade às causas controladas pelo ator do plano; as causas localizadas no espaço-fronteira que se referem às causas diretamente relacionadas com o problema, controladas por outros atores, e as causas situadas no espaço fora do problema as quais se relacionam a causas que condicionam o problema mas não fazem parte dele diretamente, sendo causas também de outros problemas.

Para Matus, os problemas estratégicos estão sempre entrelaçados com outros problemas, podendo-se identificar causas que são comuns a vários problemas que se manifestam inclusive em diferentes setores. Por isso, é fundamental explicação interssetorial. As causas que dependem de outros setores (atores) estariam localizadas no espaço-fronteira e, às vezes, no espaço fora do problema.

Dentre as várias causas do problema estão aquelas que serão os pontos de enfrentamento do mesmo, os *nós críticos*, sobre as quais serão elaboradas as propostas de ação. Na seleção dos nós críticos, observam-se três critérios representados pelas seguintes perguntas que devem ser aplicadas a cada causa do problema:

- a) A intervenção sobre esta causa trará um impacto representativo sobre os descritores do problema, no sentido de modificá-los positivamente ?
- b) A causa constitui-se num centro prático de ação, ou seja, há possibilidade de intervenção direta sobre este nó causal (mesmo que não seja pelo ator que explica) ?
- c) É oportuno politicamente intervir ?

Quando todas as três questões são respondidas afirmativamente, o *nó* deve ser selecionado como *crítico*, ou seja, como ponto de enfrentamento.

A partir de então, os nós críticos que representem ainda problemas muito gerais, que dificultem a visão clara de uma intervenção, devem passar por um processo de descrição e análise nos mesmos moldes do problema principal. Os descritores e indicadores dos nós críticos servirão como norteadores da avaliação dos resultados. Devem ser indicados os atores que controlam as variáveis dos nós críticos o que ajudará a verificar o grau de governabilidade, da qual depende o plano de ação do ator-eixo e o plano de demandas.

Imaginemos o seguinte exemplo:

O chefe de um posto de saúde (A1) de um bairro, com sua equipe processa o problema: “Alta mortalidade por diarreia infantil” e, ao explicá-lo, encontra vários nós críticos (NC1, NC2...) sendo que alguns se encontram dentro de seu espaço de governabilidade e outros fora.

Nós críticos	Atores que o controlam
NC1 A população é mal informada quanto a noções de higiene	A1, profissionais de saúde, diretora da escola, professores, secretário de saúde
NC2 Falta material de consumo básico no posto como soro fisiológico, etc.	A1, Secretário Municipal de Saúde
NC3 Não existe um sistema de água potável no bairro	Prefeito, Secretário de Obras

NC4 Subnutrição	Sec. de Saúde, Sec. de Bem Estar, Sec. de Educação, Prefeito, Governador
-----------------	--

Podemos considerar os dois primeiros dentro, ou parcialmente dentro do espaço de governabilidade de A1 (chefe do Posto de Saúde), o terceiro e o quarto *nós* situam-se no espaço fora do problema, pois fazem parte da cadeia causal de vários problemas. O último, inclusive, é um problema bem complexo que envolve em sua explicação processos sócio-econômicos mais amplos, como baixo nível de renda, desemprego, políticas sociais excludentes, etc. Enfrentá-lo apenas no espaço singular do nível local pode significar a princípio ações paliativas. É necessário envolver o maior número de atores possível buscando uma intervenção mais integrada com outros âmbitos e setores e demandar dos níveis governamentais políticas específicas em diferentes áreas.

Cabe destacar que quando o nó crítico selecionado está dentro do espaço de governabilidade do ator, é mais fácil enfrentá-lo, pois este controla os principais recursos dos quais dependem sua solução. Mas pode ocorrer que uma causa seja um nó crítico, isto é, de seu enfrentamento depende a modificação dos descritores do problema, mas a intervenção direta não está ao alcance do ator-eixo. Alguns autores que adaptam o PES para o nível local optam por selecionar somente os nós críticos dentro do espaço de governabilidade do ator, na linha mais simplificada de métodos como o ZOPP, por exemplo. Contudo, consideramos que um ponto altamente positivo na proposta do PES é a busca e construção de soluções criativas que envolvem a negociação com outros atores que controlem variáveis importantes na situação problemática. Portanto, se a causa tem um alto impacto sobre o problema, se existe oportunidade política de atuação e é possível intervir sobre ela, mesmo que esteja fora do espaço de governabilidade do ator, vale a pena selecioná-la. A intervenção sobre este nó poderá situar-se em um plano de demandas e dependerá da capacidade de negociação, da criatividade do ator(es) interessado(s).

O momento normativo: as propostas de ação em diferentes cenários

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

A situação-objetivo é portanto a nova situação a ser atingida (com os problemas modificados positivamente) através do Plano por Operações. Pode ser desenhada transformando-se os descritores do problema em novos indicadores desejados, os indicadores de resultado. Cada descritor deverá ser transformado num resultado esperado, como decorrência das prováveis intervenções sobre o problema. Assim teremos um VDR (vetor de descrição de resultados) correspondente aos resultados finais a serem atingidos pelo plano como um todo e os resultados intermediários ao vetor de descrição dos nós-

críticos modificados a serem alcançados através de cada operação/ações. Às vezes, é necessário complementá-la com um texto.

Vejamos a situação-objetivo no caso de Angra dos Reis:

SITUAÇÃO OBJETIVO

VDP	VDR
D1 30% DAS INTERNAÇÕES AVALIADAS COMO DESNECESSÁRIAS	R1- 10% DAS INTERNAÇÕES AVALIADAS COMO DESNECESSÁRIAS
D2- 45% DOS PRONTUÁRIOS NÃO ATUALIZAM OU NÃO CUMPREM PRESCRIÇÕES	R2- 100% DOS PRONTUÁRIOS COM PRESCRIÇÃO ATUALIZADA E CUMPRIDA
D3- TAXA DE INFECÇÃO HOSPITALAR ESTIMADA ACIMA DE 20%	R3- TAXA DE INFECÇÃO HOSPITALAR < 5%
D4- 60% DOS CASOS DE TÉTANO NEONATAL DO ESTADO OCORRERAM NA SANTA CASA	R4- AUSÊNCIA DE CASOS DE TÉTANO NEONATAL
D5- CASOS DE SEPTICEMIA POR INTERRUPTÃO DE MEDICAÇÃO	R5- AUSÊNCIA DE CASOS DE SEPTICEMIA POR INTERRUPTÃO DE MEDICAÇÃO

VDP=Vetor de Descrição do Problema

D=Descritor

VDR=Vetor de Definição de Resultados

R=Resultado

As operações constituem meios de intervenção ou conjuntos de ações que empregam vários tipos de recursos: organizativos, políticos, econômicos, cognitivos, etc., que geram produtos e resultados. Os produtos podem referir-se a bens e serviços produzidos, a fatos políticos, a conhecimentos gerados ou transferidos, a normas, leis ou regulações criadas, a organizações, sistemas, obras realizadas, etc. Geralmente, em cada operação predomina um tipo de produto. Os resultados correspondem ao impacto produzido sobre os descritores do problema. Por exemplo, o *produto* de uma *operação* "campanha de vacinação contra o sarampo" deve ser "x crianças vacinadas" e deve gerar o *resultado*: "aumento da imunidade" medido através da diminuição do número de casos da doença. É importante buscar indicadores (quantitativos e/ou qualitativos) como forma de medir os resultados para que não se fique em hipóteses ou divagações. As operações constituem-se em compromissos de ação.

Para cada nó-crítico deverão ser elaboradas uma ou mais operações que correspondem às propostas de intervenção sobre o mesmo. A operações deverão ser enunciadas de forma sintética e deverão expressar uma proposta de intervenção, através de verbos que expressem ações concretas. Por exemplo, *sensibilizar* não indica uma ação concreta mas o

resultado de uma ação anterior como “realizar campanha educativa”.

Cada operação será então desagregada (detalhada) em ações, que expressem com maior precisão o seu conteúdo. Para elaborar as ações o grupo deverá tomar como referência os descritores do nó-critico.

Cada operação desagregada em ações, deve ter seus produtos e resultados determinados, os responsáveis pelas ações, os recursos predominantes empregados e o tempo de realização definidos, o que pode ser feito já considerando-se o contexto ou cenário do plano, pois é importante observar que a situação desejada não se configura somente a partir das ações do ator em pauta mas de inúmeras condições que podem ser consideradas através de uma análise de tendências e a partir da ação de outros atores. Por isso, decidimos conservar em nossa proposta para o nível local, a análise de cenários, ainda que de maneira simplificada.

Os cenários correspondem às possibilidades futuras de conformação do contexto que envolve o Plano. Para a construção dos cenários deve-se:

1- Enumerar as variáveis simples importantes para o problema em pauta, isto é, aquelas cujo comportamento poderá interferir negativa ou positivamente na realização das operações e ações do plano. Estas variáveis encontram-se *fora do controle* do ator principal e podem ser de caráter econômico, político, cultural, etc., de acordo com os diferentes aspectos da realidade a que se refiram.

2- Explorar o comportamento futuro de cada variável enumerada, considerando as três possibilidades: otimista, central e pessimista.

Por exemplo, para um projeto que necessite aprovação da prefeitura para habitações populares:

Variável simples: eleições municipais

Qual a possibilidade mais otimista que pode ser esperada para a variável política acima?

⇒É eleito o candidato do Partido X, que apóia projetos deste tipo.

Qual o pior cenário a ser esperado?

⇒Elege-se o candidato cujo interesse em projetos sociais é mínimo.

Qual a possibilidade central a ser esperada?

⇒Elege-se um candidato que possa tornar-se sensível a determinadas demandas.

É importante lembrar que uma única variável não conforma um cenário, mas a combinação de diversas variáveis relevantes que se influenciam mutuamente. Por,

exemplo, no caso acima um cenário determinado por uma variável econômica, de maior ou menor recessão com certeza terá influência sobre os resultados do plano de habitação popular.

3- Combinar as diferentes possibilidades de comportamento das variáveis e construir três cenários possíveis que poderão constituir o contexto do plano.

4 - Identificar o cenário mais provável de realização do plano

A situação objetivo deve ser repensada à luz do cenário mais provável para o plano. Cada descriptor deverá ser transformado num resultado esperado, como decorrência das prováveis intervenções sobre o problema.

Por fim, deve-se analisar as possibilidades de realização das operações/ações e redefinir a Situação Objetivo (somente o VDR) para os demais cenários.

Tomando como referência o cenário mais provável, é necessário definir os recursos, produtos e resultados esperados para as ações elaboradas anteriormente. Deve-se ainda identificar os responsáveis pelas operações/ações e o tempo necessário à sua realização. Os recursos deverão ser definidos de forma bem específica., por exemplo:

⇒recursos políticos: decisão sobre realização de convênio de cooperação técnica;

⇒recursos econômicos: 3 microcomputadores 486 com valor monetário estimado;

⇒recursos cognitivos: conhecimento sobre montagem e manutenção de sistemas em rede.

Os produtos, como já afirmado, correspondem aos efeitos imediatos esperados para cada operação e ação. Expressam bens e serviços produzidos devendo ser bem precisos e de preferência quantificados.

Os resultados correspondem aos efeitos finalísticos das ações (impacto) na situação analisada, esperados como consequência dos produtos alcançados.

Uma observação se faz necessária: os produtos e resultados são categorias relativas, isto é, são definidas em uma determinada situação, com base na análise de um determinado problema e na perspectiva de um dado ator. Espera-se que os resultados das ações sejam relacionados com os descritores do problema.

Devido à complexidade e o tempo que se leva na aplicação da técnica de "cenários alternativos" pode-se optar pela seleção de variantes simples e pela combinação das mesmas na caracterização de um único cenário - o mais provável - para o qual serão pensadas opções dentro do plano de ação.

Contudo, é necessária a contínua revisão destas variantes no sentido de confrontar o comportamento previsto com o real para que quando houver desajustes se possa refazer o cenário e remodelar o plano. Este procedimento se faz necessário concretamente no momento da implementação do plano, ou seja, no momento tático-operacional.

Sugerimos que este seja o procedimento normal, a não ser em casos específicos, onde seja impossível ou muito difícil imaginar o cenário mais provável, havendo necessidade de preparar um plano com antecedência para duas ou mais possibilidades de cenário. Neste caso deve-se estabelecer:

- a) a dependência das operações em relação às principais variantes simples que constituem o contexto do plano; aquelas operações menos sensíveis aos cenários não precisam ser redesenhadas;
- b) o comportamento mais provável das variante críticas;
- c) o programa direcional ou plano de ação para este cenário

Podem ainda ser consideradas as *surpresas* ou eventos que teriam baixa probabilidade de acontecer, porém com um forte impacto sobre o plano. Com relação às surpresas de alta probabilidade (numa escala deslocada, é claro) e alto impacto deve-se analisar a possibilidade de construir planos de contingência, levando-se em conta custos e oportunidades.

Finalmente, quando o plano é exigente em recursos financeiros às vezes, devido às exigências com relação à apresentação da proposta orçamentária, é necessário (principalmente num plano de demandas) contemplá-la em separado, destacando aquelas ações que dependem destes recursos.

As intervenções sobre os problemas que estão sob a governabilidade do ator principal fazem parte do plano de intervenção direta, o *plano de ação*. As operações sobre problemas que fogem ao controle do ator e estão fora do seu espaço de governabilidade devem constituir um *plano de demandas*.

O momento estratégico: construindo a viabilidade do plano

Neste momento é realizada a análise de viabilidade do plano nas suas várias dimensões: política, econômica, cognitiva, organizativa. No momento anterior já é feita uma pré-análise de viabilidade mas agora é necessário um cálculo mais profundo através da simulação. Cabe lembrar a importância de uma análise de viabilidade bem feita em situações que o ator não controla todos os recursos necessários para a realização do plano.

Caso a análise de viabilidade resulte negativa, indicando operações não viáveis é

necessário pensar na construção de *estratégias* que possam torná-las viáveis. A estratégia é necessária tanto para as operações que exigem *cooperação* com outros atores como para as de *oposição e confronto* e a escolha da melhor estratégia depende do tipo das operações e da relação de forças, ou seja, dos recursos que cada ator pode mobilizar a seu favor.

A análise de viabilidade parte de dois níveis:

a) da análise da motivação dos atores frente às operações do plano, o que significa registrar o interesse que os atores têm em relação àquelas e o valor que lhe atribuem. O interesse é marcado com os sinais: a favor (+); contra (-) e indiferente (0) e o valor pode ser Alto (A), Médio (M) ou Baixo (B). É importante registrar o valor porque um ator contrário a um projeto, cujo valor para ele é alto, estará muito mais disposto a mobilizar recursos para que o mesmo não se realize do que se o valorizasse pouco. Assim também, com relação ao apoio de atores aliados, o valor também pode indicar o quanto estão dispostos a investir, a cooperar.

b) da análise do grau de controle dos recursos necessários à implementação das operações e ações por parte do conjunto de atores que os apoiam e do bloco que os rejeita. Esta análise é aplicada às operações de conflito, identificadas através do sinal (-). Basta que haja um único sinal negativo, ou seja, um único ator contrário, mas que controle algum recurso crítico, para que a operação seja considerada de conflito.

As operações de consenso podem mais facilmente ser viabilizadas. Em relação às operações de conflito, a definição de sua viabilidade fica em suspenso e vai depender da análise da relação de forças, ou seja, da força política de quem as apoia *versus* a força de quem se coloca contrário à sua realização e das estratégias desenvolvidas.

O estudo da correlação de forças pode ser feito a partir do modelo do PES que propõe comparar o grau de controle dos recursos de poder envolvidos especificamente em cada uma das operações, fazendo a distinção entre recursos de decisão e recursos de materialização. É importante esta diferenciação porque o nível de decisão de uma operação exige determinados tipos e recursos, ao passo que o nível de operacionalização ou funcionamento da proposta pode exigir recursos diversos. No nível de decisão, geralmente o recurso envolvido é o político, a capacidade de decisão para aprovação de um projeto. É importante observar que, para Matus, o poder não é um conceito abstrato. É um recurso multidimensional, pois refere-se a capacidades de ação em geral e situacional. Um mesmo ator pode ter poder numa situação ou com relação a uma operação especificamente e não ter nenhum ou pouco em outras. É dinâmico e portanto, a análise de poder não pode cristalizar-se pois os atores acumulam ou desacumulam poder e é necessário acompanhar as mudanças. Matus chama esta fase de análise do Vetor Peso.

Nesta fase é necessário distinguir os recursos relevantes para cada operação (somente estes

recursos entrarão na análise) e distribuí-los proporcionalmente entre o conjunto dos atores que apoiam e os que rejeitam as operações numa escala de 0 a 100%. Os recursos podem ser os mais diversos e recebem um código como por exemplo **x1**, **x2**, **x3**, etc., sendo que **x1** pode significar o controle dos recursos financeiros de uma secretaria municipal de saúde, **x2** pode ser o controle dos votos da maioria na câmara de vereadores dos quais depende a decisão política sobre alguma operação, **x3** o controle da capacidade instalada para atendimento em saúde (leitos, enfermarias, etc).

O resultado desta análise permite distinguir as operações de conflito viáveis das não viáveis. Com relação às não viáveis é necessária a construção de estratégias especialmente se tais operações têm um papel fundamental na viabilização do plano como um todo.

Vejamos quais seriam os possíveis meios estratégicos. O PES nos aponta cinco possibilidades.

1) A utilização de estratégias específicas que podem ser classificadas, segundo Matus (1994b), em:

- a) *Imposição* → corresponde ao uso da autoridade em relação ao outro ator; pode ser utilizada quando o ator eixo encontra-se em situação hierárquica superior ao ator contrário.
- b) *Persuasão* → compreende uma ação de convencimento, de sedução em relação ao outro ator na busca de seu apoio e adesão, sem que para isto o ator eixo tenha que fazer qualquer concessão em relação ao seu projeto.
- c) *Negociação cooperativa* → implica na negociação onde existem interesses distintos, quando ambos os lados deverão estar predispostos a fazer concessões, sendo que o resultado deverá trazer ganhos positivos para os participantes
- d) *Negociação conflitiva* → implica na negociação onde existem interesses opostos e o resultado sempre trará perda para um ator e ganho para outro.
- e) *Confrontação* → corresponde a medição de força entre os atores envolvidos (votação, por ex.).

2) A utilização das operações de consenso como "coringas", em qualquer momento da trajetória do plano, de forma inteligente, visando acumulação de forças.

3) A construção de operações tático-processuais (K) que não fazem parte do plano propriamente dito mas cumprem o objetivo de construir a viabilidade das operações principais. Podem ser de vários tipos dependendo do efeito que produzem, como por exemplo, surpresa, distração, esclarecimento, intimidação e mobilização.

4) A elaboração das operações em forma de módulos que se adaptem às mudanças do plano

e do cenário, modificando-se determinados aspectos para atingir os objetivos previstos.

5) A trajetória ou ordenação temporal das operações. A melhor trajetória é a que respeita a precedência de determinadas operações e permite uma acumulação progressiva de poder que ajude na viabilização do plano.

As estratégias devem ser voltadas para os atores contrários à ação ou para aqueles indiferentes, visando a busca de apoio. Pode ser empregado mais de um tipo de estratégia, como por exemplo, a de autoridade conjugada com uma estratégia de persuasão. Sempre que possível, segundo Matus, é preferível evitar a confrontação direta e o conflito aberto pelo alto desgaste que pode significar. Melhor é investir em estratégias de negociação e cooperação na busca de maior apoio e legitimação para os projetos.

A construção de um encadeamento lógico e estratégico das ações corresponde à montagem da trajetória estratégica, o que permite ao ator eixo acumular poder ou evitar o desgaste político, facilitando o desenvolvimento de cada ação do plano. De forma prática, a trajetória busca combinar da melhor maneira possível, num dado horizonte temporal, operações consensuais e operações conflitivas de modo que as operações consensuais possam abrir caminho para as outras. É necessário definir um período de tempo para a realização do plano.

A trajetória poderá ser elaborada graficamente, utilizando-se apenas os símbolos que representam as operações interligadas por setas, onde “T” significa um período de tempo, no caso, de seis meses; OP=operação 1, 2, etc. e “a” refere-se às ações.

T1 6m	T2 6m	T3 6m	T4 6m
OP1a7 → OP3a2-5	OP1a1 → OP1a7	OP1a3 OP4a1	OP2a3 OP1a5

As estratégias utilizadas em relação aos atores podem mudar ao longo do tempo, o que deve ser observado, atualizando-se a informação. Da mesma forma, a trajetória pode ser alterada.

O momento tático-operacional: a gestão o plano

Elaborado o plano (flexível e adaptável à conjuntura), feita a análise de viabilidade, chega-se ao momento da ação, da implementação do plano. Lembremos que, na visão do PES,

planejamento e gestão são inseparáveis, o plano não é o desenho no papel, mas um compromisso de ação que visa resultados, impacto nos problemas selecionados, que se traduzem em novas situações mais favoráveis do que a situação inicial.

Para acompanhar a realização do plano de maneira a produzir impactos reais, são necessárias formas adequadas de gerenciamento e monitoramento.

Consideramos que os três principais sistemas que Matus apresenta ao discutir a Teoria das Macroorganizações e que conformam o “triângulo de ferro” são também fundamentais para o nível local (Artmann, 1993).

1) A Agenda do Dirigente: em nível local o "dirigente" pode ser uma equipe de trabalho responsável pelo plano. Ela deve se preocupar com os problemas e questões *importantes* e delegar os demais. Não devemos esquecer que estamos tratando de planejamento *estratégico*, portanto o plano é *seletivo*, trata das questões estratégicas, sendo que todas as demais devem fazer parte da programação de atividades que é *extensiva*. As questões estratégicas e as questões de rotina, devem ser tratadas de forma diferenciada. Se todos se preocupam com tudo com a mesma intensidade, no mínimo, não se alcançam soluções criativas. Esta questão é fundamental, pois é muito comum os dirigentes gastarem praticamente todo o tempo com urgências/emergências e negligenciarem o que é importante e estratégico. As questões urgentes sempre parecem importantes pela premência do tempo, mas, sem a concentração da atenção e do tempo nos problemas estratégicos, não é possível alcançar a situação objetivo.

2) Sistema de Petição de Prestação de Contas: em cada instituição local, em cada departamento, até no nível mais descentralizado deve imperar o hábito - como rotina formal - de pedir e prestar contas sobre cada atividade. Deve-se prestar contas regularmente do andamento das operações que compõem o plano. Para que a prestação de contas se efetive realmente, deve haver alguém que tenha a função de solicitar e pessoas concretamente responsáveis pelas operações e cada uma das ações do plano. Por isso a ênfase no momento normativo do desenho das operações na responsabilização pessoal pelas atividades.

3) Sistema de Gerência por Operações: deve constituir-se em um sistema recursivo, até os níveis mais operacionais (ações, subações) guiado pelo critério de eficácia, ou seja, como as operações e ações realizadas afetam o VDP dos problemas. Sem esta responsabilização, torna-se impossível a avaliação do grau de realização do plano e das necessidades de adaptação ou possível revisão mediante mudanças na situação.

Ao lado destes, é fundamental o *Sistema de Monitoramento ou Acompanhamento e Avaliação do Plano*, o qual vai suprir as demandas de informação dos outros sistemas

acima e permitir avaliar o desenvolvimento do plano tanto em relação aos seus resultados finais quanto aos seus processos intermediários.

Vale ressaltar que a informação, apoiada nos diversos sistemas de informações disponíveis não é importante apenas no momento tático-operacional mas em todo o processo de planejamento. A partir do momento explicativo a informação apóia a seleção dos problemas estratégicos; no momento normativo fornece os parâmetros e normas para questões de saúde, por exemplo e no estratégico informa sobre a viabilidade econômica, organizativa, cognitiva, etc. Pode funcionar como um recurso de conhecimento a ser utilizado estrategicamente.

Um princípio muito importante defendido por Matus e que deve necessariamente ser observado é o da *redução da variedade de informações*, ou seja, a necessidade de trabalhar com *informação seletiva* de forma inteligente para que o ator não se perca em milhares de dados inúteis. Isto vale tanto para sistemas informatizados que já se baseiam neste princípio - como para a informação trabalhada a nível "manual".

As variáveis a serem monitoradas, segundo o PES, são:

- os descritores do problema;
- os descritores dos nós-críticos;
- a implementação das operações considerando recursos e produtos e o tempo;
- os processos relacionados à aprovação e implementação das operações como aprovação de ações, alocações de recursos, designação de responsabilidades, etc;
- o comportamento das variantes (cenários) e a possibilidade de surpresas;
- a evolução estratégica do plano através de verificação dos resultados das estratégias implementadas e a necessidade de modificações.

Apresentamos uma matriz como exemplo de monitoramento geral de um plano mas recomendamos que quando necessário, sejam desenhados formatos específicos para acompanhamento de variáveis estratégicas e para a prestação de contas.

Matriz Indicadores de acompanhamento do plano

nome do indicador	cálculo	valor encontrado	meta	data/ período de avaliação	fonte de verificação
% de notificações compulsórias incorretas	n° de <u>not.incorretas</u>				Relatórios de supervisão da Vig. em Saúde

	n° total de not.				
Tempo entre o diagnóstico e a notificação	tempo real <i>versus</i> tempo ideal				
% de profissionais capacitados	n° de egressos <u>capacitados</u> n° de egr. planej				

Obs: os indicadores só podem servir para avaliar o plano quando considerados num contexto concreto e dentro de um horizonte temporal definido.

A matriz ‘Série Comparada’ exige uma análise específica de cada descritor a partir da prestação de contas sistemática que permita a construção de uma série comparada. Esta lógica deve ser aplicada à análise do desenvolvimento das operações.

SÉRIE COMPARADA

Fonte de informação	Data Prestação	Indicador (Situação do Descritor)	Tendência		
			↓	=	↑
				x	
					x
					x

↓ → Piora

= → Igual

↑ → Melhora

Nem sempre é possível trabalhar com sistemas informatizados e sofisticados. Devido ao alto custo na produção, distribuição e utilização de informações, muitas localidades do país ainda estão muito longe do acesso a este tipo de sistemas. Contudo, sempre é necessário trabalhar com informações e a melhoria da qualidade destas informações deve ser vista de forma prioritária em qualquer realidade. Na ausência do acesso a tecnologias mais avançadas, deve-se trabalhar a informação através de processos mais artesanais e buscar a produção principalmente daquelas necessárias ao acompanhamento do plano.

Considerações Finais

Numa realidade fragmentada e permeada por questões complexas, onde os problemas

sociais se multiplicam, exigindo o posicionamento dos diferentes atores, inclusive da comunidade organizada no exercício de sua cidadania na busca de soluções mais integrais, torna-se necessário um enfoque de planejamento abrangente e participativo que possa dar conta desta complexidade e que favoreça a articulação dos distintos setores no enfrentamento dos problemas.

Iniciativas como os Projetos Multissetoriais Integrados, do BNDS, entre outras, que ampliam a perspectiva com relação à abordagem das questões sociais representam um desafio e precisam ser apoiadas com metodologias e técnicas adequadas.

Procuramos ao longo do texto argumentar a favor de uma visão ampla e descentralizada da realidade problemática. Consideramos o PES como um enfoque capaz de proporcionar os instrumentos de análise dos problemas bem como ferramentas operacionais para o enfrentamento dos mesmos. e destacamos as questões, a seguir.

A explicação situacional proporciona uma metodologia de análise da realidade que equivale a um enfoque multidisciplinar e que aponta para a necessidade de captar a problemática social como resultante de um entrelaçamento de setores e que não pode ser reduzida a um processo de departamentalização analítica.

A técnica de análise de cenários e o desenho modular e flexível do plano favorece uma adaptação frente a mudanças conjunturais. A análise e construção de viabilidade proposta pelo enfoque permite a identificação de recursos críticos e dos atores potencialmente envolvidos no plano de ação, os quais não se restringem necessariamente a órgãos governamentais, ampliando-se o foco de intervenção. Diante da baixa governabilidade do ator principal, o PES não propõe o abandono do plano. Uma das possibilidades de ampliação da governabilidade sobre o plano é a busca de adesões, considerando tanto atores vinculados a órgãos de governo, como atores da sociedade civil, desde que relevantes para a situação problemática em pauta. Portanto, em situações onde onde o controle das variáveis relevantes está distribuído entre vários atores, a capacidade de negociação e a ampliação dos processos comunicativos torna-se essencial.

Articulada à questão acima está a necessidade, portanto, de transitar entre a linguagem especializada e a linguagem comum, traduzir categorias e conceitos teóricos de maneira acessível, bem como tratar e interpretar com um certo rigor as questões trazidas pelos diferentes grupos/atores que participam do processo de planejamento. Observamos, ainda, que o PES, sendo um enfoque flexível, permite a utilização de outras técnicas ou enfoques que complementem análise dos problemas bem como facilitem a construção de propostas participativas e a busca de adesão ao plano de ação.

Outra questão importante relaciona-se à dinamicidade da realidade e a consequente necessidade de não cristalizar a análise e as propostas de ação. A permanente avaliação dos impactos através de indicadores desenhados especificamente para acompanhar e monitorar o plano possibilita a sua atualização e correção para que não se desvie da situação objetivo.

Por último, reafirmamos que o maior ou menor sucesso do plano depende, além de variáveis não controláveis do cenário, da definição clara de responsabilidades, de mecanismos e dispositivos de prestação regular e sistemática de contas, da competência comunicativa e da flexibilidade frente às mudanças.

Referências Bibliográficas:

- Artmann, E., 1993. *O Planejamento Estratégico Situacional: A Trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde (Uma Abordagem Comunicativa)*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz.
- Artmann, E., Azevedo, C.S. & Sá, M.C., 1997. *Possibilidades de aplicação do enfoque estratégico de planejamento no nível local de saúde: análise comparada de duas experiências*. Rio de Janeiro: Cadernos de Saúde Pública, 13(4):723-740, out-dez, 1997.
- Gadamer, 1975. Truth and Method apud Matus, C., 1987.
- Matus, C., 1982. *Política y Plan*. Caracas: Iveplan.
- Matus, C., 1987. *Adiós Sr. Presidente*. Caracas: Pomaire Ensayos.
- Matus, C., 1993. *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA.
- Matus, C., 1994^a. *El PES en la Practica*. Caracas: Fundación ALTADIR. (mimeo)
- Matus, C., 1994^b. *Guia de Análisis Teórico*. Curso de Governo e Planificação. Caracas: Fundación Altadir.
- Ortega y Gasset, 1936. *História como Sistema* apud Matus, C. 1987.
- Rivera, F.J.U. & Artmann, E., 1993. *Esquema Operativo do Planejamento Estratégico para o Nível Local*. Revista do DAPS/ENSP.
- Sá, M.C. & Artmann, E., 1994. O Planejamento estratégico em saúde: desafios e perspectivas para o nível local. In: *Planejamento e Programação Local da Vigilância da Saúde no Distrito Sanitário* (Mendes, E.V.,org.), pp19-44, Brasília: OPAS.

