

O PLANEJAMENTO COMO ATITUDE HUMANA

Texto extraído do Manual “Curso de Planejamento Estratégico” executado pela FNS/ASPLAN/COMP, em convênio com ABTT, para técnicos da instituição em 1996.

Existem várias definições para o termo planejamento; cada uma tende a refletir as características da área ou campo de atuação onde os métodos e técnicas de planejamento serão aplicados. Por isso são comuns as expressões: planejamento social, planejamento urbano, planejamento econômico. Em cada um desses pretensos “tipos” de planejamento adotar-se-á determinada definição, ou seja, aquela que mais se aproxima das peculiaridades da área de aplicação.

Há, entretanto, que se conhecer a idéia geral que possa facilitar o entendimento do planejamento. Planejar é mais um exercício mental e crítico do que propriamente uma técnica de elaboração de planos e programas de ação.

Segundo esta perspectiva conceitual é que se diz que o planejamento é uma atitude humana porque envolve esse exercício mental e crítico, ou seja, uma ação consciente e orientada da pessoa ou do grupo sobre a realidade, com vistas a obtenção de objetivos e transformação de uma dada situação. Por isso planejar é adotar processos sistemáticos, lógicos e racionais, mas, concomitante a isso, é um processo de realização do próprio homem. Ele não apenas está em uma realidade; ele age sobre ela.

Nesta ação consciente e interativa é que a pessoa e os grupos vão criando os patamares para as mudanças que desejam produzir, bem como capacitando-se como agentes pró-ativos das transformações que conseguem tanto na realidade externa como na própria vida interior e na do grupo. Em tais condições é importante ressaltar que o mais fundamental no planejamento não é o consumo das decisões produzidas, mas as oportunidades de aprendizagem e conscientização que podem ser extraídas das atividades técnicas e operacionais que fazem parte da dinâmica do planejamento.

O planejamento nas organizações possui esta mesma característica. Sendo as organizações unidades orgânicas dotadas de uma psicologia própria - as pessoas que a compõem e lhe dão condição vivencial - demandam elas ininterruptos processos de aprendizagem. Assim como as pessoas, as organizações que não incorporam em seu planejamento a aprendizagem permanente tendem a perder a sua visão prospectiva e estratégica, tornando meros instrumentos burocratizados e hierarquizados. Quando isso ocorre os planos, programas e projetos tornam-se ações formais mais ligadas à comunicação autoritária - verticalizada - de decisões, que propriamente instrumentos sócio-técnicos de mudança e atuação prospectiva. Consolidam-se, nesta circunstância, a centralização e impessoalidade, excluindo-se do planejamento não apenas a comunidade - usuários -, mas também os grupos executores que se transformam em simples incidência da hierarquização, sem qualquer participação efetiva na tomada de decisão.

Segundo a concepção de planejamento como atitude humana, a ação metodológica do ato de planejar trará subjacente a idéia de aprender. Esta se incorpora ao planejamento vez que, sendo este um processo imanente à pessoa, e sabendo-se que esta - em condições normais - tende a estar em permanente processo de aprendizagem, há uma coincidência entre a noção de planejar e a noção de aprender.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: CARACTERÍSTICAS METODOLÓGICAS

Texto extraído do Manual “Curso de Planejamento Estratégico “executado pela FNS/ASPLAN/COMP, em convênio com a ABTT, para técnicos da instituição em 1996.

O planejamento estratégico, como processo sistemático de abordagem da realidade, possui seus esquemas sequenciais e estruturados para que possa dar objetividade e sentido lógico às suas etapas operativas. Ocorre, contudo, que essa estruturação não ocorre na mesma linha conceitual e na mesma orientação metodológica usuais nas formas burocratizadas de planejar.

A estrutura do planejamento estratégico se dá de forma flexível, vez que ele se adequa à situacionalidade da ambiência, que muito mais que seu objeto de ação, lhe serve de macro-referência. Portanto, enumerar suas etapas é, sem dúvida, mais uma tarefa técnico-didática de cunho orientador e indicativo que, propriamente, diretivo-normativa destinada a estabelecer os pontos limítrofes entre cada uma delas.

É devido à sua natureza metodológica que as pesquisas diagnósticas, exclusivamente quantitativas - matemáticas e estatísticas - tornam-se insuficientes. Acoplado e em sintonia com as mensurações quantitativas, o planejamento estratégico destaca a necessidade em aplicar, concomitantemente, a pesquisa do tipo qualitativa. Enquanto a primeira oferece as condições objetivas de verificar tendências, projetar posições, testar hipóteses, a pesquisa qualitativa envolve as relações que se formam nos grupos, busca perceber criteriosamente a “*ecologia social* “ para, através do envolvimento de todos os componentes do processo de planejamento, atingir os reais condicionantes da realidade local prevalecente.

Assim a característica metodológica que se destaca no planejamento estratégico é a possibilidade que ele oferece na ampliação das noções de *eficiência e eficácia*. Essas duas noções permanecem como variáveis importantes ao planejamento, mas a elas são incluídas duas outras, que também serão variáveis a considerar, quais sejam: **a congruência e a efetividade**. Eficiência e eficácia, como medidas de produção e produtividade, continuarão a oferecer os indicadores demonstrativos de desempenho. Enquanto essas medidas indicam a performance das ações, o planejamento estratégico oferece as condições para seguir mais além. É preciso saber, simultaneamente ao levantamento dessas medidas, o nível de congruência e efetividade atingido.

O que é congruência como noção incorporada aos grupos de planejamento estratégico ? Nada mais é que a capacidade que esses grupos têm de perceber as modificações no seu ambiente externo - valores humanos, interesses culturais, tendências políticas, padrão de vida, relações sociais, interesses profissionais - e transformá-las em instrumentos indicativos para o planejamento e a ação nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Aliado a essa noção, há que aplicar uma outra: *a efetividade*. Esta é uma medida de desejabilidade; até que ponto o usuário dos serviços ou produtos de determinada organização está satisfeito. Qual o impacto causado pelos serviços que estão sendo oferecidos, em que medida as mudanças ocorridas podem ser atribuídas às ações realizadas.

Como se vê não há novidade quanto às características metodológicas do planejamento estratégico, mesmo porque, não parece admissível a existência de um planejamento que não fosse estratégico, ou seja, dotado dos princípios de auto-ajustamento e de mudanças nas condições psicossociais das organizações. Mas ele, atualmente, surge como um dos instrumentos de implantação da modernidade, justamente porque consolidaram-se e difundiram-se as formas monolíticas e inflexíveis do planejamento burocrático, centralizado nos valores determinísticos da autocracia e da hierarquização.

Mas, em realidade, todo planejamento tem que ser uma ação estratégica, vez que a ele cabe programar e estabelecer diretrizes de operação, tendo sempre em vista a mudança e o futuro. Ora, todas as vezes que se organiza a ação para a mudança e que esta visa o futuro, inquestionavelmente, o que se está fazendo é a prática do planejamento estratégico. E, sabendo-se que estratégico é uma das formas de aproveitamento conveniente de situações favoráveis com vista à realização plena de determinado empreendimento, esta forma-estratégica- representa, então, o foco conceitual e metodológico de qualquer programação.

PLANEJAMENTO E PROGRAMAÇÃO
APROXIMAÇÕES DIFERENCIADAS AO PROBLEMA: ELEMENTOS PARA
DISCUSSÃO

Maura Traveira

Texto extraído da publicação “ Planejamento Estratégico, Programação e Orçamentação em Saúde: Textos de Apoio ao Ensino da Saúde Coletiva “ - Capítulo 4 - ENSP/ Rio de Janeiro - 1992.

APRESENTAÇÃO

Este artigo pretende abordar a questão, que hoje parece alcançar alguma relevância em certos âmbitos da saúde pública, a respeito das aparente diferenças entre planejamento e programação.

Procura-se enfatizar os significados destes conceitos dentro de uma visão integradora do planejamento, como instrumento de transformação da realidade, e considerando aquelas instâncias como visões diferenciadas e em conflito, fruto de concepções ideológicas encontradas.

O trabalho assume como proposta central a de procurar articular o operacional com o ideológico-político, em um recorte da realidade que alimente não só a discussão acadêmica, senão também a prática transformadora dos espaços concretos, de acordo com a conjuntura particular em que se trate. A discussão se justifica na medida em que as alterações que se produzem no cotidiano tem adquirido uma aceleração tal que não é mais possível enfrentar a complexidade do mundo real com simplificações que obedecem mais aos nossos parcos saberes do que à complexidade dos problemas e de suas eventuais soluções.

1 - INTRODUÇÃO

Em épocas recentes, tem florescido, no interior do campo da saúde pública, e em particular, em algumas instâncias acadêmicas, uma discussão que tem mais de forma do que de conteúdo: é o pseudo debate acerca das pretensas “vantagens” do planejamento *versus* a programação, ou desta *versus* aquele.

Sem dúvida, apesar de reconhecer a falta de substância da aparente oposição, é preciso enfrentar o fato de que tal discussão existe e que portanto, é necessário aportar elementos para sua elucidação que favoreçam a possibilidade de criar uma alternativa que deixe de lado este falso enfrentamento.

É necessário esclarecer que não se pretende haver descoberto “novas verdades” sobre o tema, senão apenas debater alguns entendimentos que, fundamentados na reflexão crítica e na prática concreta, permitam clarear o objeto em discussão.

O aporte advém de uma forma de recortar o problema, mais do que da criação de novas conceituações derivadas do “que fazer” diário. Ao explicitar esta forma de recortar o problema em relação ao planejamento e à programação, e ao refletir sobre esta última,

procura-se estabelecer a discussão sobre uma determinada lógica de trabalhar ou de “olhar o problema”, com a preocupação explícita de apontar até a operacionalização, preservando a coerência interna do processo.

Deixando explícito qual é o ponto de partida adotado, pode-se afirmar que tanto o planejamento como a programação constituem momentos diferenciados de um mesmo e único processo. Em verdade, representam diversos níveis de abordagem do problema, em um processo de aproximações sucessivas que deve conduzir desde a formulação teórico-ideológica até a prática concreta.

Insistindo um pouco mais nesse aspecto, pode-se caracterizar o planejamento como abordagem da realidade, a partir de uma de suas dimensões - em nosso caso a da saúde pública - com a finalidade de interferir sobre ela, seja para aproximar-se de uma nova realidade, seja para que tudo permaneça igual. Assim, o planejamento propriamente dito se insere no âmbito da discussão de poder. Poder necessário para transformar, poder necessário para conservar as coisas como estão.

Se a discussão do planejamento se estabelece sobre o poder e as formas de exercê-lo, sua racionalidade é a da política, seus objetos de trabalho e seus problemas são aqueles que se relacionam

com o aumento, conservação ou diminuição do poder de pessoas ou grupos. Em essência, ocupa-se do plano mais amplo da ideologia, considerando seus possíveis entendimentos, segundo a perspectiva dos diferentes autores.

Assim:

- um saber e uma prática, em que o saber é fruto de uma concepção da realidade e uma prática que constrói seus sujeitos, segundo Testa (Giovanella, 1989);
- um conjunto de crenças e explicitação de objetivos, para Bunge (Bunge, 1989);
- fruto da apreciação particular de forças sociais em conflito sobre uma dada realidade social, segundo Barrenechea e Trujillo (Barrenechea & Trujillo, 1987);
- e, finalmente, considerando a importância de um “terceiro problema”, que diz respeito à “cultura de massas”, o qual, constituindo-se em função das necessidades individuais emergentes, vai fornecer à vida privada os modelos que dão forma às suas aspirações, conforme reflexões de Morin (Morin, 1967).

As áreas do conhecimento inerentes a esta problemática são as das ciências sociais e políticas, incluindo entre estas, a economia política.

Assim, o planejamento se insere em um espaço cuja racionalidade predominante, porém não única, é a da política. A articulação e a harmonização, a negociação e o acordo, o conflito e sua resolução são elementos essenciais da prática do planejamento na instância política (1). Eventualmente, este processo essencialmente político, se plasma em um documento: o Plano, que deve ser entendido como um instrumento de negociação e diálogo, expressão de acordos e, por isso mesmo, abrangente e não raras vezes contraditório. O Plano é um elemento do “mundo das alianças” e não um estatuto a ser cumprido em sua totalidade. Concretiza, em um dado momento, o tipo e nível dos acordos estabelecidos.

Em termos gerais, o processo de planejamento - no sentido restrito em que se emprega o termo neste contexto - tem como preocupações básicas a macroviabilidade e macrofactibilidade das medidas propostas. No âmbito de trabalho do planejamento, que é o campo social, no que este tem de mais amplo, a maior parte dos problemas é “mal estruturado” (Matus, 1987).

Associa-se a esta dificuldade intrínseca da problemática social o fato de que esta esfera do social se compõe de quatro grandes sistemas: o biológico, o político, o econômico, e o cultural (Bunge, 1985), o que conduz, quase que irremediavelmente, à conclusão trivial de que o planejamento social nunca pode ser exclusivamente setorial, se pretende que o mesmo tenha alguma eficácia na transformação do mundo real.

Admitindo-se se admite o papel esboçado para o planejamento, cabe à programação - parte integrante do processo de planejamento - ocupar-se da produção das “intenções” em “atos”. Neste sentido, pode-se afirmar que existe uma sobredeterminação da esfera de ação da programação. Seu campo de atividade está definido, essencialmente, pela articulação de meios e fins. Portanto, sua racionalidade predominante, ainda que não exclusiva, é a da técnica.

Em um processo integrado de planejamento, a programação trabalha - basicamente - com problemas, em geral bem definidos e bem estruturados, em espaços sobredeterminados e, em conseqüência, com menor número de graus de liberdade do que os que potencialmente tem o planejamento propriamente dito.

Levando em consideração que tanto o planejamento como a programação formam parte de um mesmo e único processo, e que devem manter uma relação de correspondência que permita que as diferentes racionalidades se incluam numa lógica comum, de maneira tal que não se criem falsos antagonismos ou oposições entre eles, vamos discutir alguns aspectos do problema com o propósito de aportar ao debate sobre as funções e competências de cada um daqueles componentes.

Para melhor situar os aportes que se pretende realizar, é necessário repassar, ainda que brevemente, alguns dos aspectos que podem servir para caracterizar as três principais ~~abordagens que atualmente são utilizadas para contextualizar o processo de planejamento~~ na área da saúde pública.

(1) Neste trabalho, adotar-se-á a convenção de denominar planejamento ao momento do processo do planejamento, onde predomina a racionalidade política, e se denominará programação o momento do processo de planejamento que se preocupa-se basicamente com a destinação de recursos e com os problemas que surgem ou se relacionam com esta destinação.

As mencionadas abordagens podem ser identificadas a partir de seus autores: o planejamento situacional de Carlos Matus, o pensamento estratégico de Mário Testa e o enfoque da escola de mendelín, personificado em Juan Barrenechea e Emiro Turjillo.

2 - O PLANEJAMENTO SITUACIONAL

O centro norteador da abordagem de Matus (2) decorre da preocupação com a crise de governabilidade pela qual passam os países da América Latina. Neste sentido, desenvolve seus trabalhos de forma tal que o objetivo fica na instância do planejamento geral. Assim, suas reflexões formam o eixo do planejamento como instrumento capaz de criar a possibilidade de submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, tornando-a, portanto, condutora do processo.

Nesta perspectiva, configura o “Triângulo de Governo”, segundo o qual afirma que governar exige articulação constante de três variáveis: o projeto de governo (proposta de ação), a capacidade de governo (capacidade para gerar e controlar a ação) e a governabilidade do sistema (possibilidade de ação).

Matus identifica os fracassos das propostas de transformação da realidade como fracassos dos governos na condução dos processos de mudança. Assim a única forma de

evitar a improvisação, que leva ao fracasso, é o cálculo direcional, que precede e preside a ação, possibilitando que esta se dirija no sentido de lograr os propósitos preestabelecidos. Este cálculo direcional é o planejamento, caracterizado como mediação entre o conhecimento e a ação.

O planejamento, como parte do sistema social, situa-se, portanto, no interior dele mesmo e não como elemento externo; o planejador não é um observador privilegiado de um sistema-objeto inerte, sujeito às suas vontades, reagindo apenas em função do princípio estímulo-resposta. O planejador é um ator-social (3) que atua em um meio onde existem outros atores sociais, outros interesses, objetivos diversificados. Quem planeja corporifica uma determinada visão da realidade e, portanto, entra em relação e conflito com outros atores.

O sistema social é um sistema criativo e, portanto, gera problemas distintos dos sistemas repetitivos. Enquanto estes, que seguem leis, produzem predominantemente problemas bem estruturados, aqueles que lidam fundamentalmente, com problemas semi-estruturados.

Para dar conta da problemática social, Matus propõe uma abordagem do planejamento a partir da “situação” (realidade explicada por um ator que vive nela, em função da sua ação). Assim, ator, situação e ação se relacionam segundo um cálculo interativo (ou cálculo direcional) e originam um “sistema recursivo , onde a eficácia de cada movimento de um ator depende do movimento do outro “(Matus, 1987:96).

Sua metodologia baseia-se em “momentos”- “momento é uma forma mais complexa e apropriada do que etapa para entender o processo de planejamento” (Matus, 1987:376) - identificando, para cada momento (explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional), ferramentas metodológicas mais pertinentes.

Matus identifica o momento tático-operacional como momento central na mediação entre conhecimento e ação, alertando que as principais dificuldades desta mediação são de caráter de comunicação e de tempo ou ritmo.

Ao desafio da operacionalização das propostas de transformação situacional, onde coexistem forças sociais que ora se somam, ora se opõem, Matus responde com o método de planejamento baseado na gerência por operações (sistema de direção e administração por objetivos), ou seja, gerência por módulos de ação (que devem corresponder aos módulos do Plano). Assim, o Plano Situacional é um plano modular que compreende os seguintes módulos: explicativos (em que se identificam problemas

(2) *Carlos Matus, economista chileno, iniciou sua discussão crítica com os planejadores tradicionais da economia, ditos normativos, a partir de 1968, na CEPAL. Participou do governo Salvador Allende de 1970 a 1973, quando foi preso(1973 a 1975) e saiu para o exílio.*

(3) *“ator social”, segundo matus, “é aquele que tem a capacidade de produzir fatos políticos e constitui centro de acumulação e desacumulação de poder” (Matus, 1987:29).*

e subproblemas, definindo seus distintos espaços), de ação (onde são identificados os projetos de ação, as operações, ações e sub-ações) e os módulos O-P (identificando os âmbitos de responsabilidade que articulam operações e problemas), de forma a estruturar uma organização descentralizada para a ação.

3 - O PENSAMENTO ESTRATÉGICO

Com uma trajetória pessoal bastante diversa da Carlos Matus, as preocupações de Mário Testa são de outra natureza e, portanto, este autor vai desenvolver suas reflexões, identificando seu objeto em outro plano da realidade.

A preocupação central de Testa (4) é com o poder, mas não com qualquer poder, senão com o poder da classe trabalhadora. Sua reflexão é sobre as formas em que este poder pode ser ampliado. O problema da construção de um poder de classe substitui a preocupação inicial com a elaboração de um método de planejamento.

Para Testa, o problema não é de governo, senão de quem é o governo. Neste sentido, se identifica com Habermas, para quem o Plano deve-se constituir numa estrutura comunicativa que devolva ao povo as ferramentas científicas necessárias à sua libertação.

A partir desta preocupação central, Testa estrutura uma forma de pensar que parte da identificação do estado como lócus onde se configura o conflito entre as diferentes forças sociais que lutam pela hegemonia.

Nesta perspectiva, define estratégia como forma de implementar uma política e política como forma de redistribuir poder. Estratégia e política constituem, assim, um binômio estratégico em que estratégia não é meio e política não é fim.

Outro elemento relevante na abordagem de Testa é o “postulado de coerência”, que estabelece a existência de uma relação necessária entre propósitos, métodos para alcançá-los e organização das instituições que se ocupam deles.

Segundo Testa, os propósitos de governo determinam os métodos que este emprega, e estes condicionam os propósitos. Os propósitos também determinam e são condicionados pela organização; assim, os métodos determinam a organização e são condicionados por ela.

Para Testa, os propósitos, métodos e organização tem determinações ao nível do papel do estado (que determina os propósitos de governo), da teoria (que determina os métodos) e da história (que determina a organização). A história, por sua vez, determina a teoria e o papel do Estado, e este determina a teoria. A conclusão do “postulado de coerência” é que o método deve pressupor uma capacidade de reavaliação crítica contínua.

A organização, enquanto instituição, é o lugar onde se situa o poder social. Testa discute o poder segundo dois eixos: de resultados específicos e tipos de poder. Considera desde o poder cotidiano até o poder societal, em relação e articulação nos diversos espaços sociais. O tipo de poder, para ele, está relacionado com o tipo de atividade, ou seja, é específico. No caso particular da saúde, Testa identifica o poder técnico (informação), o poder administrativo (recursos) e o poder político (grupos sociais).

“Poder técnico é a capacidade de gerar, aceder, manejar informações de distintas características. Poder administrativo é a capacidade de apropriar-se e destinar recursos. Poder político é a capacidade de mobilizar grupos sociais em demanda ou reivindicação às suas necessidades ou interesses “, diz Testa (Testa, 1985:85).

A forma como se combinam e expressam os diferentes tipos de poder aponta o “caminho a percorrer” para a construção do poder de classe. Isto significa que o poder político, em nível distinto dos outros hierarquicamente, os subordina .

A preocupação atual de Testa relaciona-se com os aspectos referentes à realização de ações no interior dos serviços ou à organização setorial, avaliados segundo sua validade e impacto na distribuição de poder dentro e fora do setor.

(4) *No que se refere ao pensamento de Mário Testa, é preciso destacar que este autor percorre um longo caminho no campo do planejamento em saúde. Ele começa com as formulações iniciais do método CENDES/OPS, passa por uma profunda reflexão crítica e autocrítica e chega, hoje, às formulações básicas do pensamento estratégico aplicado ao planejamento em saúde.*

4 - O ENFOQUE ESTRATÉGICO DA ESCOLA DE MEDELLÍN

Este enfoque tem em Barrenechea e Trujillo seus principais representantes e vem sendo desenvolvido na Faculdade Nacional de saúde Pública de Antioquia, Colômbia, com sede em Medellín. Daí, portanto, a origem da denominação.

Na verdade, os trabalhos ali produzidos representam a continuidade de uma linha de pensamento em relação à saúde que tem origem no início da década de 60 e que influenciou fortemente a OPS por quase duas décadas.

Naquela época, o planejamento, especificamente na América Latina, estava associado às teses desenvolvimentistas, assumindo, assim, a forma de planejamento do desenvolvimento.

Em 1961, a carta de Punta del este já formalizava a necessidade da elaboração de programas nacionais de desenvolvimento que incluíssem políticas sociais (saúde, educação e habitação).

A III Reunião Especial de Ministros de Saúde das Américas, em 1972, aclamou a extensão de cobertura dos serviços de saúde, enfatizando o papel do planejamento como mediatizador entre o desenvolvimento econômico e social, para o qual deveria adaptar métodos adequados às diversas realidades e incorporar a população ao processo.

Estas propostas foram consolidadas na IV reunião de Ministros, em 1977, a partir da qual definiram-se as grandes linhas que haviam de nortear as concepções expressas nas contribuições das Américas à Reunião de Alma-Ata.

A identificação mais imediata que se faz com a escola de Medellín é através das “estratégias e plano de ação para alcançar saúde para todos no ano 2000 nas Américas” (Barrenechea & Turjillo, 1987) e formulações sobre a administração estratégica.

Nesta abordagem, a atenção primária é tratada como principal estratégia para atingir SPT 2000. Sob esta perspectiva, é construída toda uma linha de reflexões pragmáticas dirigidas a ministrar (e não simplesmente manipular) um determinado instrumental que capacite a ação dos agentes responsáveis pelo planejamento e administração dos processos decisórios, ao nível central das instituições públicas do sistema de saúde.

Às particularidades e especificidades sociais das distintas regiões para a implementação da proposta, o enfoque de Medellín responde com a elaboração de estratégias regionais.

Esta linha de pensamento identifica como objeto do planejamento os “espaços - população”, com sentido amplo, como noção integrada de vários aspectos. Assim, a área geográfica é tratada em sua dimensão mais complexa, histórica, onde vivem grupos humanos relativamente homogêneos quanto às condições de vida e de necessidades básicas, entre elas as de saúde. Caracteristicamente, estes “espaços-população” se inserem em um sistema social complexo, incerto e em conflito; por esta razão, torna-se necessária a adoção do enfoque estratégico do planejamento e administração.

O objetivo estratégico da proposta SPT 2000 é o de diminuir as desigualdades de acesso aos serviços de saúde, e é neste sentido que trata elementos como “grupos humanos postergados” e “espaços-população”, entendendo que há entre os dois uma relação biunívoca para pensar equidade e acessibilidade.

A estratégia a ser adotada segundo a proposta é a da atenção primária, enquanto uma estratégia que afeta e compreende todo o sistema de saúde e toda a população que este sistema supõe servir.

5 - COMENTÁRIOS, CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

A partir do exposto, é possível identificar três perspectivas estratégicas que tem origem em diferentes planos da realidade.

O planejamento situacional de Matus desenvolve-se no plano das determinações dos fenômenos, ou melhor ainda, através da sua expressão em “fluxos” de fatos sistematicamente relacionados, em que as genoestruturas, ou regras básicas e prévias dos sistemas, determinam as fenoeestruturas (Matus, 1989:126).

Sua preocupação central dirige-se ao governo, porém privilegia seu aspecto institucional em relação ao de expressão societal. Nesta perspectiva de recorte do problema, sua análise se descola da vida real e a proposta adquire, principalmente, o significado de busca de um “embasamento científico”

para o processo decisório. Neste sentido, coincidimos com Chorny na sua crítica a matus, quando diz : “ Sua preocupação é dotar de cientificidade o processo decisório, objetivo que conduz a supervalorizar o papel da ciência no espaço político, como resultado - pelo menos em aparência - de criar uma subordinação do político ao metodológico “ (Chorny, 1990:43).

O pensamento estratégico de Testa recorta o problema no plano dos seus aspectos estruturais e portanto, parte da discussão do poder como “ação consciente do povo que luta por sua libertação “(Testa, 1985:73). Neste sentido, sua preocupação refere-se muito menos ao caráter metodológico puro e segue, fundamentalmente, na linha de contribuir para pensar a criação de espaços para as intervenções estruturadoras.

O enfoque de medellín trata no plano dos fenômenos. Assim, na abordagem ao problema, a preocupação que norteia está dirigida, principalmente, ao desenvolvimento de métodos e técnicas e não aos determinantes. neste caso, carece de um marco teórico que lhe dê direcionalidade.

Cada um dos autores mencionados, assim como alguns de seus seguidores, tem realizado contribuições fundamentais para o entendimento e a operacionalização do processo de planejamento em saúde. Mesmo considerando eventuais oposições e possíveis pontos controversos, constituem abordagens que se complementam na construção de um marco de referência conceitual para a prática do planejamento. (5)

Isto posto, partamos de algumas premissas: com efeito, os planejadores e/ou programadores não são observadores privilegiados, imunes a um sistema inerte. São atores sociais, que atuam e se inter-relacionam em um meio onde há outros atores com visões de mundo e interesses diversificados. Portanto, não há uma única explicação sobre determinada “situação”, nem um único critério de racionalidade, prioridade ou eficácia que embase as conseqüentes propostas de intervenção em dada realidade. Por outro lado, neste embate entre diferentes forças sociais que lutam pela hegemonia, o Estado responde considerando o maior ou menor poder de barganha em torno do projeto político. Como corolário destas considerações, pode-se afirmar que todo planejamento e/ou programação contextualizam uma determinada proposta política, não há “imparcialidade” possível. neste caso, a própria definição do objeto da programação reflete, em alguma medida, determinado projeto político: programar a expansão do consumo de bens e serviços de saúde não significa, necessariamente, incorporar a saúde como direito de cidadania (Mattos, 1989).

De qualquer forma, a programação em saúde está indissolúvelmente ligada a dois eixos básicos: ao planejamento propriamente dito, ao qual é sobredeterminada e recebe orientação de direcionalidade; e à epidemiologia, como ciência (ou método ?) que “observa, explica e prevê o comportamento de um objeto essencialmente coletivo “ (Gonçalves, 1990:42).

Em seu campo específico de atividade, à programação em saúde caberá - essencialmente - a articulação entre meios e fins, em que as ações de caráter técnico (aqui a “racionalidade” deve ser entendida em seu aspecto mais amplo) e as ações de caráter político se relacionam de forma permanente e dialética, uma vez que as “estruturas não se

reproduzem senão na ação, lugar onde a técnica gera possibilidade de ação “ (Gonçalves, 1990:42).

Neste sentido, tentando evitar o que Matus chama de doença infantil de alguns planejadores na obsessão por modelos, entendemos que tal preocupação seria a negação do estratégico. Acreditamos que a programação, em conseqüência, não pode ter receita determinada ou específica, a não ser em termos de pressupostos básicos que devem orientá-la, como, por exemplo, a democratização do processo, a transparência das decisões, a consideração da efetiva participação dos envolvidos no processo, a incorporação de uma nova consciência ética e moral no trato da coisa pública, dentre outras.

(5) Este entendimento parte do reconhecimento de que não existe um paradigma, no sentido dado por Kuhn (1980) a este conceito, que permita consolidar um pensamento consensualmente aceito pelos experts que se desenvolvem neste campo. Se é assim, é preciso gerar os elementos necessários para o que Bunge identifica como uma tecnologia científica (discutir se o planejamento é uma ciência ou uma tecnologia é importante e mereceria, talvez, maiores desenvolvimentos, porém, sem prejuízo de realiza-los algum dia, declaramos acreditar não ser este o momento mais adequado).

No processo, planejamento e programação, embora com espaços e objetivos diversos, inserem-se numa mesma lógica, que deve ser compreendida no âmbito da proposta social (do conjunto de atores sociais que hegemonizam o processo) e no plano da metodologia. Assim, o problema, ao nível do planejamento em saúde relaciona-se mais com a direção do processo, enquanto a programação destina recursos, em função de uma estratégia em que a vontade do estrategista deve-se moldar às circunstâncias do mundo real, no qual existem determinações de outra ordem que delimitam a arena dos conflitos.

Aceitando esta demarcação, para melhor entender a questão, não se pode abandonar a idéia de trabalhar os planos do processo de planejamento em planos correspondentes aos da realidade.

No caso da programação em saúde, a abordagem estratégica implica identificar os cenários previsíveis, dentro dos quais se desenvolverá o processo.

Apesar de todos, os embates e dificuldades, a nova Constituição brasileira traz em seu texto definições a respeito do Sistema Único de saúde (SUS). Não se pode subestimar o peso de forças políticas - envolvidas com projetos politicamente opostos - antagônicas à visão de saúde como direito de cidadania e, portanto, dever do Estado. “A identificação do regime democrático com o governo dos cidadãos encontra no conceito de cidadania a síntese de noções de igualdade, individualidade e representação, buscando expressa-las a partir da vinculação jurídica de cada cidadão a um determinado Estado Nacional. A democracia, então, ademais de um conjunto de regras formais de exercício do poder político, é o locus de articulação das mediações entre Estado e Sociedade “ (Teixeira, 1987:94).

De todo jeito, a lei do Sistema Único de saúde corporifica a intervenção de atores sociais, apontando diretrizes gerais para o setor - para nós, estas macrodefinições situam-se ao nível do planejamento. O momento crucial se coloca agora na discussão de formas concretas de intervenção na realidade - para nós, a decodificação destas diretrizes em forma operacional situa-se ao nível da programação.

Do ponto de vista da programação em saúde, a superação do estágio da “legalidade” do SUS para sua efetiva “legitimidade” implica pensar a “articulação de meios e fins “, no sentido da real modificação da saúde do povo brasileiro, o que, por sua vez, está intimamente relacionado com a questão da cidadania.

Concretamente, a operacionalização de um novo sistema de saúde implica desafios de diversas ordens: universalização, quando se tem escassez de recursos públicos, que vêm sendo drasticamente sucateados; equidade nos serviços de saúde, num país onde a prática

prevalente tem sido a do aprofundamento da injustiça social, explicitada, por exemplo, na absoluta inaccessibilidade de boa parte da população a estes serviços; integralização das ações de modo a garantir a eficiência e eficácia da atenção oferecida pela “rede”, quando sequer tem uma “rede de serviços”; e a promoção da participação da sociedade civil organizada, numa realidade em que o mercado de consumo da sociedade industrial está composto por apenas 40% da população e em que a concentração de riqueza é de tal monta que os 5% mais ricos detêm cerca de 38% da renda enquanto os 50% mais pobres, 13% (Santos, 1990).

Uma proposta transformadora exigirá, necessariamente, definições como a de um modelo assistencial que oriente a configuração de uma rede de serviços regionalizada, hierarquizada, resolutiva e eficiente, com a devida competência técnica e sensibilidade política na definição de bases populacionais de referência, de nível de resolutividade e, conseqüentemente, de complexidade, que incorpore os avanços técnicos-científicos para a área. Por outro lado, não se pode deixar de considerar a importância estratégica de definições quanto aos insumos críticos para a área, como medicamentos, tecnologia e recursos humanos, no que tange à adequação a um determinado perfil sanitário do país e ao rompimento com a histórica relação de dependência.

Neste cenário, a programação em saúde tem que se constituir numa prática de caráter profundamente crítico e auto-crítico, dotada de grande flexibilidade política que se traduza na adequação técnica e vice-versa, numa relação em que as flexibilidades política e técnica se articulem permanentemente, deforma a garantir a viabilidade e a factibilidade das propostas transformadoras da realidade concreta.