

Parte I - Concepções teóricas para o planejamento em enfermagem

6 - O Planejamento Estratégico Situacional

Ricardo Matos Santana
Ângela Tamiko Sato Tahara

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SANTANA, R.M., and TAHARA, Â.T.S. O Planejamento Estratégico Situacional. In: *Planejamento em Enfermagem: aplicação do processo de enfermagem na prática administrativa* [online]. Ilhéus: Editus, 2008, pp. 33-49. ISBN: 978-85-7455-529-4. <https://doi.org/10.7476/9788574555294.0007>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

6

O planejamento estratégico situacional

A América Latina destacou-se no cenário mundial, onde se observa uma evolução do Planejamento Estratégico, cujo enfoque estratégico de planificação ganha força em função da crítica à planificação normativa feita por Carlos Matus, no início da década de setenta, culminando na elaboração, por este autor, em 1988, de uma das vertentes de planificação estratégica, denominada Planejamento Estratégico Situacional (PES) (RIVERA, 1992).

A intenção de Matus é justificar e desenvolver um conjunto de técnicas, métodos, destrezas e habilidades que permitam ao ator-protagonista em situação, aumentar suas capacidades de direção, gerência, administração e controle do sistema social no qual está inserido (BRASIL, 1995).

Por outro lado, o Planejamento Estratégico Situacional é descrito, pelo próprio Carlos Matus, como um corpo teórico-metodológico-prático sólido, sistemático e rigoroso. Como método e teoria do *Planejamento Estratégico Público*, o mais novo dos ramos do planejamento estratégico foi concebido para enfrentar os problemas públicos, sendo, também, aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTAS, 1996).

Matus advoga que o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é potente para lidar com a complexidade da realidade

social. Considerando a capacidade de planejamento de outros atores, a ocorrência de surpresas e a existência de incertezas, o método nos reporta a encarar a realidade com todas as suas nuances, o que significa que, obviamente, não é possível trabalhar com relações diretas de causa e efeito (TANCREDI et al., 1998).

Matus, em entrevista com Huertas, afirma:

O mundo do planejamento tradicional limita-se ao sócio econômico. O PES, ao contrário, aspira a ser, e chegou a ser, um planejamento da ação humana que integra todas as dimensões da realidade, especialmente o mundo da política e da técnica (HUERTAS, 1996, p. 29).

Para Tancredi et al. (1998), o Planejamento Estratégico Situacional privilegia a idéia de **momento e situação** considerando que: uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes, porque os atores do jogo social participam dele com diferentes propósitos; o conceito de situação obriga a determinar *quem explica*, ou seja, toda explicação credita alguém a partir de *uma posição* no jogo social; a análise situacional obriga a *diferenciar* as explicações, ou seja, cada ator avalia o jogo social de modo particular e atua segundo sua própria interpretação da realidade; a categoria *situação* permite compreender a *assimetria* das explicações em um jogo social, conceito teórico da maior importância na análise estratégica.

Consideremos que momento, como afirma Matus (1993, p. 297), compreende "[...] instância, ocasião, circunstância ou conjuntura pela qual passa um processo contínuo, ou em cadeia, que não tem começo nem fim definidos." Onde, dentro do processo de planejamento, esses momentos encadeiam-se e compõem circuitos repetitivos para amparar-se mutuamente e passar sempre à um outro distinto.

O autor complementa ainda que, dessa forma, nenhum momento começa ou termina no tempo preciso, nem é

necessariamente anterior ao outro, nem fecha ou termina o processo encadeado, bem como, não fica definitivamente para trás, nem se esgota numa só instância. Desse modo, volta a repetir-se outras vezes no futuro, para transitoriamente dominar.

Por privilegiar a idéia de momento, o PES supera a visão linear implícita no conceito de etapa, distinguindo quatro momentos (Figura 5): **explicativo** (seleção, descrição, e explicação de problemas); **normativo** (desenho de um plano por operações para enfrentar os problemas); **estratégico** (análise de viabilidade política do plano e desenho de uma trajetória estratégica); e momento **tático-operacionais**, da gestão e da implementação do plano (RIVERA, 1996).

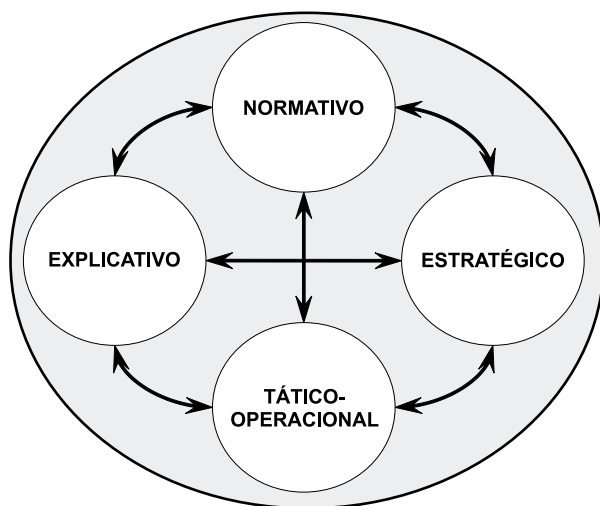


Figura 5 – Os quatro momentos do planejamento estratégico situacional.

Para Matus, planejamento é um cálculo *situacional e sistemático*, que articula diferentes horizontes de tempo e envolve múltiplas dimensões da realidade. É definido, portanto, pela qualidade, profundidade e sistematicidade deste cálculo, sendo seu

objeto o próprio movimento social, a dinâmica de produção e reprodução da sociedade (SILVA, 1994).

O Planejamento Estratégico Situacional surgiu exatamente para preencher as lacunas deixadas pelo planejamento normativo, contribuindo para suprir as necessidades, e desafiar as constantes mudanças, servindo de guia para as alterações nas ações gerenciais dos indivíduos no interior das organizações. Apesar de originado do âmbito do planejamento econômico social, o PES tem sido alargado ao campo da saúde enquanto iniciativa política da Organização Pan-americana de Saúde (OPS) (RIVERA, 1992).

O pensamento estratégico, aplicado ao planejamento em saúde, surgiu no final da década de 70, como meio para superar os problemas inerentes à formulação normativa de planos, cujo paradigma encontra-se representado no método elaborado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento / Organização Pan-americana de Saúde - CENDES/OPAS (BRASIL, 1995). Essa nova proposição resultou, em suas primeiras manifestações no âmbito da saúde, das reflexões de Testa (1995), que foi, também, protagonista fundamental da elaboração do método CENDES/OPAS.

É também considerado como um tipo de planejamento que se contrapõe ao modelo dominante normativo, em saúde, criticando, basicamente, o privilégio da lógica economicista e administrativa no estabelecimento de prioridades, privilegiando o planejamento como instrumento básico e necessário ao processo de transformação (LANA; GOMES, 1996).

Artmann (2000), citando Matus, acrescenta que o PES é um método de alta complexidade e alta potência, adequado para o nível diretivo de instituições de grande porte e com pessoal especializado.

Buscando enfrentar a questão da operacionalização de um método complexo e sofisticado no nível local, Matus combina dois outros métodos para formar um sistema de planejamento (Trilogia Matusiana), dirigido aos distintos níveis gerenciais de

uma organização ou organizações de diferentes complexidades. Formam a trilogia, o PES, o ZOPP (Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos) e o MAPP (Método Altadir de Planificação Popular) desenhados, respectivamente, para os níveis institucional/central, intermediário e operacional/local (Figura 6). O autor sugere a combinação desses métodos, segundo a hierarquia e a complexidade dos problemas abordados, destacando a coerência e identidade de concepção metodológica entre eles (SILVA, 1994; ARTMANN, 2000).

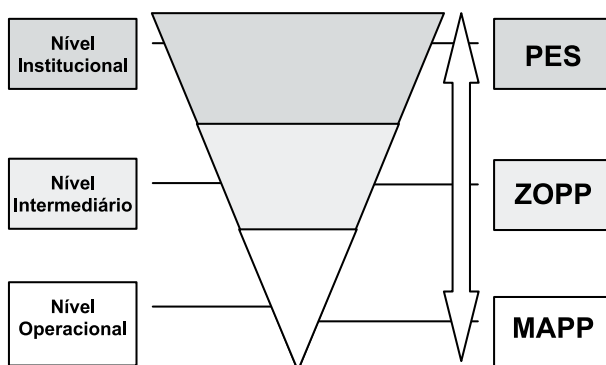


Figura 6 – A Trilogia Matusiana.

Tancredi et al. (1998) reforçam que a preferência de um ou outro desses métodos deve considerar o nível organizacional (estratégico, intermediário e operacional) no qual se pratica o planejamento, a natureza do trabalho, a complexidade dos problemas e a capacidade do governo.

Para Matus, muitas vezes a combinação desses métodos pode ser útil. Chama a atenção 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 nesse aspecto, Artmann (2000) propõe a operacionalização do PES mesmo no nível local, com as adaptações necessárias, tendo-se o cuidado de não simplificá-lo a ponto de fazê-lo perder a potência na abordagem global e estratégica dos problemas.

A) O planejamento de projetos orientado por objetivos – ZOPP

O ZOPP (sigla em alemão para: Zielorientierte Projektplanung – Ziel = objetivo; Orientierte = orientado; Projekt = projeto; Planung = planejamento) é um método desenvolvido pela GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – Sociedade Alemã de Cooperação Técnica), tendo como princípio básico o enfoque participativo, ou seja, a participação ativa no planejamento do projeto de todos aqueles que estarão diretamente envolvidos, sendo estes, em alguns casos, os próprios beneficiários (HELMING; GÖBEL, 1998).

Este método é caracterizado, segundo Helming e Göbel (1998), por um procedimento gradual através de uma seqüência de etapas sucessivas e interligadas de planejamento, permanente visualização e documentação de todas as etapas do planejamento, e enfoque no trabalho em equipe.

Originalmente voltado para a elaboração de projetos de desenvolvimento realizados por meio de cooperação internacional, Matus fez algumas alterações no formato original alemão para integrar o sistema PES, objetivando um método de complexidade intermediária, próprio para ser utilizado em níveis operacionais e específicos (Silva, 1994; BURSZTYN; RIBEIRO, 2005).

Este método fornece uma linha de raciocínio e procedimento consistentes e a compreensão uniforme dos termos usados. Assim, ele facilita a comunicação e a cooperação entre as partes envolvidas (HELMING; GÖBEL, 1998).

Segundo esses autores, a linha de raciocínio e procedimentos se dá a partir de uma lógica interna baseada nos seguintes princípios:

- A cooperação entre diversas pessoas e/ou organizações funciona melhor se houver um consenso de todos sobre alguns objetivos precisos e claros.

- O trabalho na solução de problemas é tanto mais eficaz quanto maior for o grau de conhecimento das suas causas.

- A análise dos problemas, suas *causas* e *efeitos*, são considerados muito úteis para determinar os objetivos realisticamente alcançáveis.

- A análise dos problemas é tanto mais completa e realista quanto melhor for a análise das pessoas, grupos e organizações envolvidos, porque os problemas e suas causas nunca estão dissociados de pessoas, grupos ou organizações.

O ZOPP, conforme Bursztyn e Ribeiro (2005), compreende as etapas de *diagnóstico, priorização de problemas e construção do plano*, os quais compõem módulos relativamente independentes e podem ser aplicados de maneiras variadas, dependendo da situação concreta.

Nesse método de planejamento, são percorridos doze passos, partindo-se da análise participativa para, em seguida, identificar e analisar os problemas centrais, a relação causa-efeito, e transformar a hierarquia de problemas numa hierarquia de objetivos. Depois se identificam as soluções alternativas. A matriz de planejamento de projeto relaciona a descrição do problema com os indicadores de objetivos (metas), dados, e as suposições do que deve ocorrer no projeto. O controle do projeto é rigorosamente definido pelas fontes de comprovação de cada etapa (HELMING; GÖBEL, 1998).

B) O método Altadir de planificação popular – MAPP

O MAPP, por sua vez, é uma simplificação do método ZOPP, realizado pela Fundação Altadir, e se baseia nos mesmos princípios do PES, sendo um bom método a ser operacionalizado no nível popular, associações de moradores e instituições de pequeno porte (Silva, 1994), ou seja, aplica-se à planificação tático-operacional de unidades, de sistemas locais menos complexos, ou de programas específicos de ação. Tancredi et al. (1998) acreditam que o emprego do MAPP é mais pertinente a sistemas municipais de cidades de pequeno porte e situações de menor complexidade.

O uso do MAPP permite uma visão sistêmica dos problemas, pela identificação da rede de causas geradoras e mantenedoras do evento, além de estabelecer objetivos e metas que se constituem em referência para o desenvolvimento das atividades (BARBOSA, 2000).

Esse método se fundamenta nos mesmos princípios do PES e, pelas suas características operativas, constitui-se no método de eleição para planejamento em nível local, particularmente aqueles altamente descentralizados. É simples e criativo, elaborado com o objetivo de viabilizar o planejamento a partir de uma base popular. Favorece o comprometimento da comunidade e de suas lideranças com a análise e o enfrentamento de seus problemas (TANCREDI et al., 1998)

De acordo com Tancredi et al. (1998), aplica-se à solução daqueles problemas limitados ao espaço mais restrito do nível local, assim como àqueles que não se constituam numa rede de relações muito complexas. É, portanto, um método bastante coerente com os princípios do SUS. É recomendado que o processo de planejamento seja desenvolvido em oficinas de trabalho, reunindo funcionários da saúde, membros da comunidade, lideranças e monitores da Secretaria de Saúde. A proposta é que os membros da equipe de trabalho sejam atores ativos no processo

de elaboração do planejamento. Cada oficina deve ter como objetivo a elaboração de um produto e, ao seu término, algumas tarefas serão definidas para as oficinas seguintes.

O MAPP é desenvolvido em doze passos, que vão desde a seleção, descrição e explicação do problema, desenho da situação objetiva e das operações, definição dos atores responsáveis pelas operações e monitorações das ações e recursos, análise de viabilidade e vulnerabilidade do plano, bem como o desenho do sistema de prestação de contas. A saber:

1. Busca da identificação de insatisfações.
2. Descrição de problemas.
3. Análise de suas causas e conseqüências.
4. Definição de objetivos.
5. Identificação de causas críticas.
6. Seleção e desenho de operações para atacar as causas principais dos problemas.
7. Definição dos recursos e orçamentos.
8. Identificação dos atores relevantes para geração, manutenção e enfrentamento dos problemas e sua motivação face às ações desenhadas.
9. Análise dos recursos críticos para enfrentar um problema, e aplicação sumária dos conceitos de peso, poder e força dos atores.
10. Análise da trajetória ou seqüência temporal do plano.
11. Análise da vulnerabilidade do plano.
12. Avaliação do desempenho dos responsáveis pelo plano.

6.1 Planejamento como método de governo

O enfoque de planejamento desenvolvido por Matus, segundo Azevedo (1992) e Silva (1994), parte da articulação entre

o setor de planejamento e o governo, inspirado na reflexão e na experiência deste autor sobre o processo de governo. *"Pretendendo resgatar o planejamento como método de governo, como ferramenta útil, flexível e eficaz para lidar com as necessidades da direção em cada lugar da administração pública"* (AZEVEDO, 1992, p. 130). Governar, para Matus, está se referindo ao Governo do Estado, tendo o aumento da eficácia da ação governamental e a melhoria do desempenho do dirigente estatal de alto nível como foco de sua preocupação principal (SILVA, 1994).

Azevedo (1992) acrescenta que o governo se refere ao comando de um processo, não apenas do Estado, mas também de um ministério, sindicato ou unidade de saúde.

Percebe-se, aqui, que a concepção de governo torna-se ampliada, pois Matus (1993) admite que governar e planejar não são uma prerrogativa exclusiva do Estado, mas de toda a sociedade, e de suas representações, que tentam transformar a realidade e construir um modelo almejado. Segundo Matus (1993), as forças sociais governam, em alguma medida, nos diversos âmbitos da sociedade.

Silva (1994), citando Matus, chama atenção para o uso do "g" minúsculo na palavra governo, com o objetivo de destacar que o planejamento e o governo de processos são capacidades potenciais de todas as forças sociais e de todos os homens. Dessa forma, reforça o entendimento da reflexão de Matus como extensiva aos diversos setores sociais, à gestão de vários sistemas organizativos, incluindo todos os níveis de direção.

Para Matus (1993), a tomada de decisões é responsabilidade de quem governa, de quem conduz. Neste sentido, planeja quem governa, quem tem a capacidade de decidir, de conduzir. Como salienta Azevedo (1992), a única forma do planejamento funcionar é respondendo às necessidades de quem gerencia e às dos atores sociais em questão. Assim, entende-se que o planejamento situacional é uma forma de organização para a ação, sendo esta a diferença fundamental em relação ao planejamento tradicional.

Para Matus (1993), governar é um processo complexo que envolve três variáveis interdependentes que constituem um sistema triangular denominado de **Triângulo de Governo** (Figura 7); são elas: o **projeto de governo**, a **governabilidade** e a **capacidade de governo**. *"O modelo de triângulo de governo permite compreender o processo de governo ou arte de conduzir como dependente da interação e mútuo condicionamento entre as três variáveis referidas"* (SILVA, 1994, p. 5). Governar é buscar a articulação entre a ciência e a arte destas variáveis.

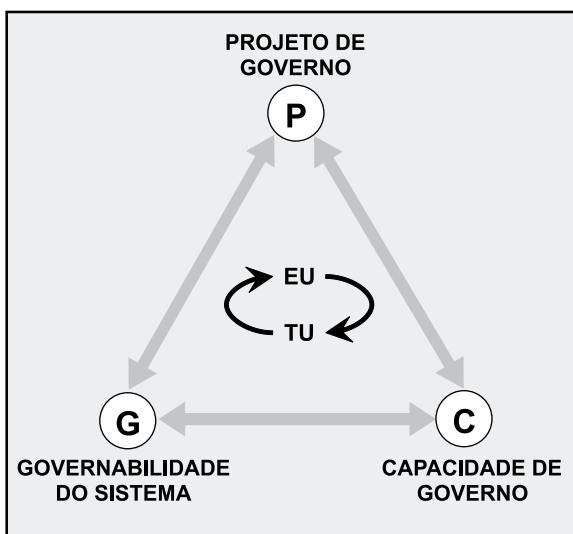


Figura 7 – O Triângulo de Governo.

Fonte: (MATUS, 1993, p. 60).

Conforme descreve Matus (1993), o **projeto de governo** (P) refere-se ao conteúdo programático dos projetos de ação que um ator pretende realizar para alcançar os objetivos pré-estabelecidos. A conformação desse projeto depende, não apenas das circunstâncias e interesses do ator que governa, mas, também, de sua capacidade de governo, ou seja, de suas possibilidades de ação e de sua capacidade para desenhar propostas relativamente elabo-

radas e criativas. Para governar, uma equipe dirigente necessita selecionar objetivos, dimensioná-los a partir das circunstâncias presentes, de seus interesses, de seu programa, e expressá-los em seu projeto de governo.

O sistema em que está inserido este projeto não é passivo. As resistências e apoios indicam uma relação de forças em que é possível verificar a maior ou menor sustentação política para que o ator social que governa possa implementar seu projeto.

Para o autor, a **governabilidade do sistema (G)** diz respeito à relação entre as variáveis controladas, ou não, pelo autor, no processo de governo. É o poder de fogo que o ator tem para decidir e realizar o que foi decidido. Dessa forma, quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior é a possibilidade de realização do seu projeto. O ator pode ter governabilidade alta, média ou baixa, em relação a problemas diferentes. A governabilidade pode ser alta, quando a solução de um problema depende apenas de nós. Quando a solução depende de outros, a governabilidade pode ser média ou baixa.

A governabilidade é sempre relacionada a um ator específico, e está sempre dependendo do grau de exigência, da demanda do seu projeto e da sua capacidade de governo.

A **capacidade de governo (C)**, para o autor, está relacionada à capacidade de direção ou condução de um ator; refere-se, também, ao conjunto de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências disponíveis a um ator. A governabilidade e o conteúdo do projeto de ação condicionam a capacidade de governo, ao mesmo tempo em que esta constitui um meio para ampliar a governabilidade e desenhar projetos eficazes.

Neste sentido, *"a capacidade de governo constitui o objeto nuclear do trabalho de Matus e é neste âmbito que o planejamento se insere, como um dos elementos mais importantes da definição desta capacidade"* (SILVA, 1994, p. 5). Nesse contexto, o planejamento é definido como um cálculo que precede e preside a ação, pres-

supondo, ainda, um sujeito, um ator social inserido na realidade planejada; é definido, também, como interação e conflito com outros atores, visando à ação e ao alcance de objetivos.

6.2 A metodologia do planejamento estratégico situacional

A metodologia de planejamento estratégico situacional concebido por Matus está estruturada em quatro momentos que podem ser recursivos e não-lineares, mas que representam um seqüenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento. São eles o momento **explicativo**, o **normativo**, o **estratégico** e o **tático-operacional**.

O conceito de momento é a base da lógica interna do processo de planejamento. Porém, é necessário saber se estes não se confundem com etapas do processo. A idéia de momento indica instância, circunstância ou conjuntura de um processo contínuo que não tem início ou fim determinado. O que ocorre é um domínio passageiro de um momento sobre os demais ao longo do processo. Silva (1994, p. 9) reforça:

[...] nesse sentido, cada momento da metodologia corresponde ao domínio transitório de determinados conteúdos, passos e procedimentos específicos. Estes, no entanto, não são de uso exclusivo de cada momento, o que possibilita um encadeamento flexível e dinâmico entre eles.

O conceito de momento sugere numa visão dinâmica do processo de planejamento, que se distingue pela constante interação de suas fases ou momentos e pela constante retomada dos mesmos. Cada um dos momentos do PES possui suas ferramentas metodológicas específicas que podem ser retomadas no demais (MATUS, 1993).

Com base na obra de Matus (1993), segue-se uma breve descrição dos quatro momentos do planejamento situacional:

6.2.1 Momento explicativo (M1)

É aquele onde se está indagando sobre as oportunidades e problemas que enfrenta o ator que planeja, buscando, antes de tudo, explicar suas origens e causas. Relaciona-se com a compreensão do que foi e do que tende a ser a realidade. É onde se realiza a explicação dos problemas a partir dos conceitos de situação e da teoria da produção social.

Nesse momento, ocorre a seleção dos problemas e a descrição dos mesmos através de indicadores e ou descritores que o definem com clareza, ou seja, sem confundir-lo com outros ou com suas próprias causas e conseqüências.

Após a descrição, os problemas devem ser analisados através da construção de uma rede de causalidade, usando o Fluxograma Situacional no PES, ou a Árvore de Problemas no ZOPP e no MAPP.

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.

Toni (2006) ressalta que no planejamento tradicional a realidade é dividida em setores e o método dos planejadores é tão fragmentado quanto são os departamentos dos órgãos de planejamento. O planejamento estratégico situacional propõe trabalhar com o conceito de problemas. Nele a realidade é composta de problemas, oportunidades e ameaças. Este tipo de planejamento permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (interdisciplinar) com a noção de direcionalidade do ator: saber selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais) e distinguir causas de sintomas e conseqüências

já é mudar radicalmente a prática tradicional dos “diagnósticos” convencionais. Explicar a realidade por problemas também permite o diálogo e a participação com setores populares que afinal sofrem problemas concretos e não “setores” de planejamento.

6.2.2 Momento normativo (M2)

Após a identificação, seleção e priorização de problemas, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos, surge o momento para desenhar o conjunto de ações ou operações (programa direcional) necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas (também chamadas de Nós Críticos).

O momento normativo corresponde ao desenho de como "deve ser" a realidade, que, no planejamento tradicional, se confunde com todo o processo de planejamento. Significa a operação que supera os problemas cruciais (chamados de nós críticos), permitindo estabelecer as operações que, em diferentes cenários, levou à mudança da situação inicial em direção à situação objetivo.

Mas o desenho normativo incide também sobre como deve ser a estratégia (M3), como deve ser a decisão e a execução do plano (M4) e como deve ser a norma que serve de referência para explicar a situação presente (M1) e selecionar os problemas. Assim, embora o centro do momento normativo seja o “deve ser” do conteúdo do plano, os outros momentos do processo de planejamento estão sempre presentes.

A rede de causalidade, construída em M1, direciona a projeção de uma rede de resultados esperados, o que corresponde ao que Matus nomeia construção de uma árvore de apostas, no PES, e corresponde à Árvore de Objetivos, no ZOPP e no MAPP.

Para Toni (2006), o central neste modelo de planejamento é discutir a eficácia de cada ação e que situação objetiva sua realização, em cada projeto, e isso só pode ser feito relacionando os

resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação. Os planos normativos normalmente terminam aqui, onde o planejamento situacional apenas começa.

6.2.3 Momento estratégico (M3)

É o momento que vai do "pode ser" ao "como fazer". Onde o ator se pergunta: Como posso tornar viável o meu esboço normativo? Que obstáculos devo vencer e como vencê-los para que meu esboço se entranhe na realidade como uma força efetiva de mudança em direção à situação eleita como objetivo?

Para Matus, a estratégia não se refere ao cálculo do possível, mas à construção da viabilidade, por meio do gerenciamento de conflitos e de negociação, pois a arte da política consiste em fazer possível, amanhã, aquilo que, hoje, parece impossível.

Inclui a formulação de uma estratégia e a análise da viabilidade em três níveis: a **viabilidade política** (que supõe negociações para acordar vias comuns de ação, através de renúncias recíprocas); a **viabilidade econômica** (que deve responder se são viáveis, economicamente); e a **viabilidade institucional-organizativa** (que terá de responder se a capacidade organizativa é capaz de sustentar o programa direcional).

Este momento relaciona-se à viabilidade e, portanto, aos obstáculos a serem vencidos para aproximar a realidade da situação eleita como objetivo. É nesse momento que se deve efetuar o cálculo para a superação dos obstáculos colocados para a efetivação de mudanças, sejam eles relativos à escassez de recursos econômicos, políticos ou institucionais-organizacionais.

Toni (2006) afirma que toda estratégia é uma exploração consciente do futuro e resulta da situação diferenciada dos vários atores em relação à problemas, oportunidades e ameaças. Dois instrumentos-processos cabem aqui: a análise de cenários e a

análise criteriosa dos demais atores sociais ou agentes. Os cenários representam distintas reflexões, limitadas pela qualidade da informação disponível sobre possíveis “arranjos” econômicos, institucionais, políticos, sociais etc., capazes de influenciar positiva ou negativamente a execução das ações planejadas.

6.2.4 Momento tático-operacional (M4)

É entendido como o momento "do fazer", É um momento decisivo do planejamento situacional, já que o planejamento é concebido como cálculo que precede e preside a ação, as possibilidades ou o alcance do processo de planejamento que se dará pela capacidade de esse cálculo alterar, conduzir e orientar as ações presentes. Neste momento, corresponde à programação de curto, médio e longo prazo, incluindo a tomada de decisão, o controle e a avaliação.

É quando tudo se decide e por isso, do ponto-de-vista do impacto do plano, é o momento mais importante. Não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado, é o oposto à visão tradicional do “plano-livro” que, separando planejadores de executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir (TONI, 2006).

Neste momento, ocorre a gestão do plano porque, 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.