

# Planejamento estratégico-situacional ou controle de qualidade total em saúde? Um contraponto teórico-metodológico

Francisco Javier Uribe Rivera\*

**RESUMO** Análise comparativa de algumas das principais ferramentas do Planejamento Estratégico-Situacional e do Gerenciamento de Qualidade Total. Estas ferramentas correspondem aos momentos explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional. Objetiva também analisar a possível aplicabilidade do instrumental teórico-metodológico de ambos os enfoques gerenciais na organização de serviços de saúde, dadas suas características políticas e produtivas específicas. Dada a complexidade do trabalho em saúde, discute-se a aplicabilidade de princípios excessivamente normativos do controle de qualidade total. Em plano geral, o artigo destaca grandes semelhanças instrumentais entre os métodos e, em plano restrito, procura marcar as profundas diferenças entre as teorias de base ou entre os paradigmas subjacentes. A inexistência de uma teoria social que dê conta das organizações públicas e de uma análise estratégica mais apurada são dois traços do controle de qualidade total que comprometem sua aplicabilidade a organizações de difícil governabilidade, nas quais a interação política é crucial.

**ABSTRACT** Comparative analysis of the main tools for situational strategic planning and total quality management. These tools correspond to the explicative, normative, strategic and tactical operational phases of the administration and planning process. It aims to analyze possible applications of the theory methods of both managerial approaches to the organization of health services in light of the specific politics and productive features of the field. Given the complexity of work in health, the limited applicability of the excessively normative principles of total quality control is stressed. If, on the one hand, the article emphasizes important instrumental similarities between the methods, on the other hand, it strives to point out important differences in the underlying theory or paradigm. The inexistence of a social theory or a more refined strategic analysis are two elements of total quality control which compromise its applicability in organizations which are difficult to govern and in which political interaction is crucial.

## INTRODUÇÃO

A análise que ora propomos justifica-se pelo pressuposto teórico de que as duas formas de planejamento/gestão partem de uma mesma concepção filosófica do conceito de gerência, vista como “arte de lidar com problemas” (Campos, 1992). Nos dois casos discutem-se sistemas de processamento de problemas e soluções que utilizam intensivamente a comunicação, na medida em que são formas participativas, grupais, de problematização e de exercício da capacidade analítica.

\* Professor Adjunto e Doutor em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz/RJ

Ainda que os dois enfoques possam ser aproximados em plano geral, há diferenças entre eles que não podem ser esquecidas. O PES é um recorte seletivo de problemas criativos e o TQC é uma modalidade de gerenciamento global na qual predomina o gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia, sucedâneo da programação de atividades (equivalente, no PES, ao planejamento normativo de problemas estruturados), além do gerenciamento estratégico (a definição das grandes diretrizes). Outra diferença marcante em plano geral tem a ver com a matriz taylorista do gerenciamento da qualidade total, que transparece por trás da proposta de uma decomposição extensiva dos processos de trabalho institucional, voltada para uma rigorosa padronização dos mesmos. A análise de problemas, pela lógica do TQC, é prioritariamente adstrita a cada um desses processos de trabalho, embora possa ser ajustada para incorporar elementos de outros processos, ganhando uma perspectiva um pouco mais integradora, como se verá adiante. No PES, a orientação no sentido de uma decomposição e padronização global de todos os processos de trabalho institucionais não é evidente e essa modalidade de planejamento/gestão interessa-se, principalmente, por problemas que, além de perpassar toda uma microorganização ou setor do desenvolvimento, podem ocorrer em outras organizações e setores.

Por fim, e esta diferença talvez esteja relacionada à anterior, o PES foi idealizado como planejamento para o setor público e, em princípio, o TQC é um instrumento para empresas, nas quais a qualidade fundamenta o lucro. Considerado o interesse em aplicar o enfoque do TQC ao setor serviços, esta é uma das diferenças entre PES e TQC que deve ser relativizada.

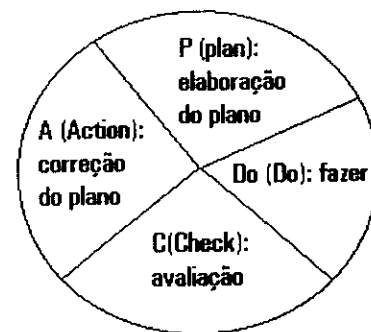
Quanto às semelhanças entre as duas modalidades de planejamento/gestão, deve-se destacar o fato de que, para ambas, as organizações têm o objetivo de atender a demandas de suas ambiências externas, isto é, a necessidades. O ponto de partida do

PES é a categoria problema, definida como necessidade declarada por um ator social o qual decide-se a enfrentar essa carência (porque tem capacidade para tanto). O objetivo da qualidade do TQC pode ser definido, especificamente, como o atendimento das necessidades dos clientes, a um custo baixo; com oferta em tempo hábil e no lugar certo de um tipo de atendimento que supõe a elevação da moral dos funcionários; um atendimento com segurança (para o cliente e o funcionário).

Como enfoques de planejamento, os dois modelos estabelecem fases ou etapas. O PES privilegia a idéia de momento, superando a visão linear implícita no conceito de etapa, distinguindo quatro momentos: 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 momentos tático-operacionais (da gestão, da implementação do plano). O TQC estabelece o ciclo PDCA (Campos, 1992):

FIGURA 1

#### Ciclo PDCA do TQC



Em termos comparativos, o P do TQC incluiria os três primeiros momentos do PES. O D corresponderia ao momento tático-operacional, o qual, do ponto de vista do PES, incluiria o C e o A do TQC.

Usaremos a idéia de momento como referência para nossa análise comparativa, porque ela rejeita a linearidade da visão circular do PDCA. Na verdade, cada momento inclui, subordinados, os demais e o momento tático-operacional (da ação) não está divorciado do desenho ou do conhecimento. O momento do fazer (D) é o ponto para o qual confluem os momentos do desenho do Plano.

## ANÁLISE COMPARATIVA SEGUNDO OS MOMENTOS DO PES

### Momento explicativo

Neste momento, pelo modelo do PES, identificam-se e selecionam-se os problemas, e descrevem-se e explicam-se os problemas selecionados, estabelecendo-se também os nós críticos (ou principais causas dos problemas a serem enfrentados).

Observa-se, em referência ao momento explicativo, uma complementaridade virtual entre os dois enfoques e uma grande semelhança nas lógicas geral e específica (instrumentos). Vejamos como, ponto por ponto.

Para a identificação e a seleção (priorização, hierarquização) de problemas, o PES sugere que se utilize inicialmente o *brainstorming* como técnica básica para estabelecer um arquivo de problemas (como

o TQC); a seguir, para selecionar os problemas, propõe um protocolo de critérios a serem considerados conjuntamente, dentre os quais:

- o valor técnico-político do problema para o ator-eixo (e para os demais atores envolvidos), avaliável como de valor alto (A), médio (M), baixo (B) ou indiferente (indiferença = 0);
- o custo econômico da intervenção eventual (alto, médio, baixo, zero);
- a possibilidade de intervenção direta e eficaz ou a eficácia da intervenção (A, M, B, O);
- o grau de controle dos recursos de poder, em sentido lato, mobilizáveis para a intervenção, ou seja, a governabilidade do problema (A, M, B, O).

Nesse particular, dentre as sete ferramentas administrativas da qualidade, o TQC recomenda que se usem duas, os Diagramas de Afinidade e de Inter-relação (Gitlow, 1991) - que podem contribuir decisivamente para a identificação e a seleção de problemas hierárquicos ou prioritários.

Para construir o Diagrama de Afinidade (Figura 2), formula-se uma pergunta básica como, por exemplo, "Qual é o problema básico do desenvolvimento de tal região?" Ou: "Quais as dificuldades que a implantação da política de qualidade tem enfrentado no hospital X?". A partir da

FIGURA 2

### Diagrama de afinidade

Pergunta: qual é a problemática básica do dirigente hospitalar x?



pergunta, em uma sessão livre, constrói-se uma relação de idéias ou de problemas ligados à pergunta formulada. Para agrupar as idéias-problema por áreas temáticas deve-se proceder ao empilhamento espontâneo e intuitivo das fichas que contêm as informações. Todos os componentes de um grupo de trabalho devem-se revezar na tarefa de empilhar as fichas, até que se estabeleça um consenso natural. A seguir, retira-se de cada uma das pilhas (que devem ser visualizáveis, expostas em cartolinas às quais as fichas serão afixadas) uma ficha que expresse a problemática específica daquela pilha. Se essa ficha não existir, o grupo tem de criá-la. Essa ficha é afixada na parte superior da cartolina referente à pilha e passa a ser a ficha de "cabeçalho" um subtítulo no qual se registra o problema identificado como representativo do conjunto.

O Diagrama de Inter-relação (Figura 3) permite que se estabeleçam as relações causais lógicas entre as fichas de "cabeçalho" das pilhas. Existem diagramas de Inter-relação circulares e unidirecionais. No diagrama circular, as fichas de "cabeçalho" são distribuídas espacialmente em torno da pergunta básica, que é colocada no meio. A distribuição das fichas deve ser feita de tal modo que as fichas mais importantes fiquem mais próximas, e as menos importantes fiquem mais distantes, da pergunta.

A seguir, são estabelecidas as relações causais entre as fichas, utilizando-se setas unidirecionais. Em cima de cada ficha, colocam-se dois números separados por uma barra: o primeiro deles expressa o número de impactos sobre outras fichas (poder de determinação causal); o segundo número expressa o número de setas que chegam a cada ficha (número de vezes em que o conteúdo de cada ficha foi considerado como "efeito"). Os problemas prioritários são os que têm maior poder de determinação causal, aferido pela razão entre os dois números. Pelo padrão unidirecional, a pergunta é colocada à esquerda ou à direita de um quadro.

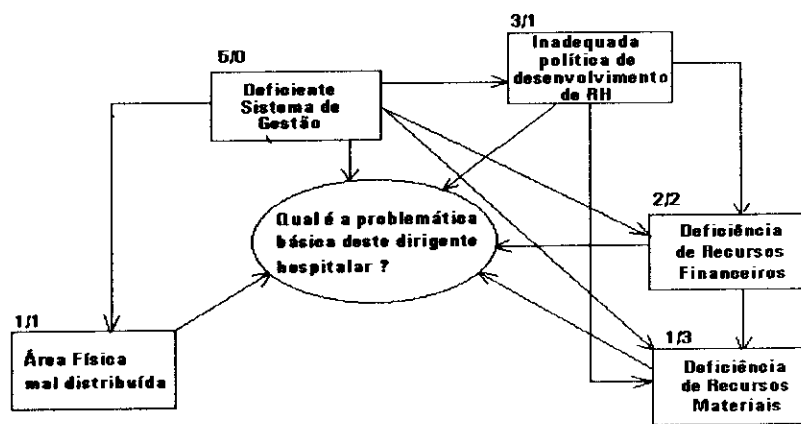
Propomos que, dada a eficácia constatada desses diagramas, essas técnicas do TQC sejam utilizadas como ponto de partida para a seleção de problemas. O protocolo do PES seria aplicado no final, para confirmar ou não a escolha (que se não for confirmada deverá ser descartada) considerando-se prioritariamente o critério de governabilidade (controle ou não das variáveis decisivas do problema).

Passamos então à fase de descrição e explicação do(s) problema(s). O PES (Matus, 1993) oferece vários formatos para o processamento de problemas:

- indicadores quantitativos e/ou qualitativos ( $d_1, d_2, d_3 \dots d_n$ ), que conformam o

FIGURA 3

**Diagrama de inter-relação**



vetor de definição do problema (VDP) e que cumprem vários requisitos (formato para a descrição do problema);

- a técnica do fluxograma explicativo ou situacional (formato para a explicação propriamente dita);
- simplificação do PES para o nível local, para a população (formato para a seleção de nós críticos - causas mais importantes a serem enfrentadas - extraídos, na realidade, do MAPP);
- vetor de definição de nós críticos, constituído por indicadores ( $n_1, n_2, n_3, \dots, n_n$ ) que correspondem, na nomenclatura matusiana, à formulação do VDNC (formato para a descrição dos nós críticos).

O eixo da explicação é o Fluxograma Explicativo, pelo qual se relacionam as causas do problema e que precisa o impacto dessas causas sobre os descritores, e as relações entre as causas (rede explicativa). Na versão integral do Fluxograma Explicativo, as causas são classificadas ou distribuídas em três planos de determinação/produção social:

- regras;
- acumulações; e
- fluxos de produção.

E em três espaços de controle dessas variáveis:

- espaço de governabilidade;

- espaço-fronteira do problema;
- espaço de fora do problema (Figura 4).

E1 - espaço de governabilidade (agrupa causas incluídas na governabilidade do ator que planeja).

E2 - espaço-fronteira (agrupa causas que transcendem a governabilidade do ator-eixo, isto é, que dependem de outros atores mas que se relacionam diretamente com o problema).

E3 - espaço exterior ao problema (agrupa causas indireta ou remotamente ligadas ao problema e que fazem parte de outros jogos).

Fluxos - produtos, resultados do processo de produção dos atores e das organizações sociais por eles controladas (estas últimas correspondentes a acumulações).

Acumulações - atores e suas capacidades de produção ou estoques de recursos; as acumulações incluem as características dos sistemas técnicos de produção e dos sistemas organizativos (dentre outros).

Regras - ordenamentos básicos que condicionam a variedade possível das acumulações/normas ou leis fáticas e formais.

Dada a complexidade desse fluxograma, sugerimos que seja utilizado um fluxograma explicativo simples que desconsidere os

FIGURA 4

### Fluxograma explicativo

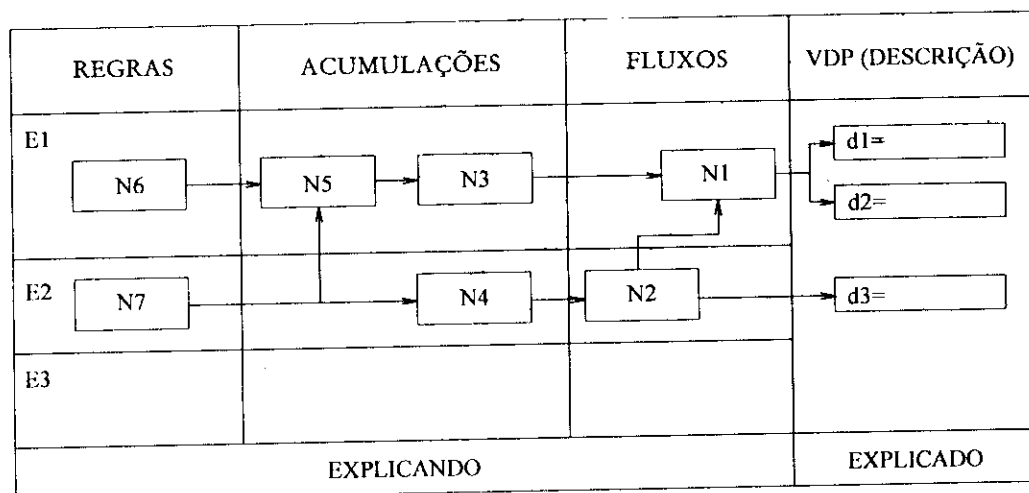
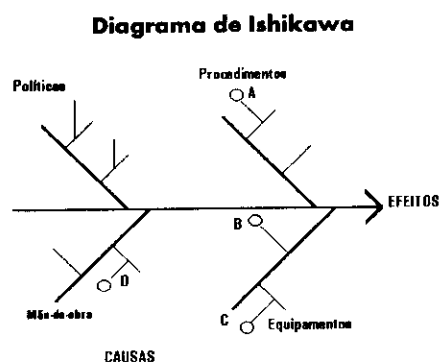


FIGURA 5



três planos de determinação e que opere com apenas dois espaços: de governabilidade e fora da governabilidade (Rivera, 1994).

Na versão japonesa, o TQC recomenda a utilização do diagrama de causa-efeito (Brassard, 1985) de Ishikawa (espinha-de-peixe), como principal instrumento explicativo (Figura 5).

Nas espinhas principais deste diagrama seriam representados os principais componentes dos processos de trabalho de um setor ou microorganização. Para o campo administrativo, por exemplo, recomenda-se a seguinte subdivisão:

- políticas;
- pessoal;
- procedimentos;
- equipamento.

Algumas propostas recomendam que seja incluída uma espinha principal, correspondente a fatores externos, para que a explicação seja mais global. As espinhas secundárias e terciárias expressariam os problemas e subproblemas causais. Alguns desses (sub)problemas seriam selecionados como nós críticos.

Em nossa opinião, o Fluxograma Explicativo é superior ao diagrama "espinha de peixe" porque permite descrever o problema com maior precisão e porque a explicação permite que se visualizem claramente todas as relações intercausais. Pelo diagrama de Ishikawa, as causas ficam rigidamente atreladas a componentes de processos de trabalho específicos e o instrumento não permite que se visualizem as relações entre causas de componentes diversos. Este

diagrama, além disso, diferente do fluxograma explicativo do PES, não permite que se visualize com clareza o nível hierárquico das causas, nem a governabilidade que o ator-eixo tenha sobre elas. É importante destacar ainda que o Fluxograma Explicativo facilita a escolha visual dos nós críticos, que seriam aqueles de maior poder de determinação causal (aqui se aplica a lógica do Diagrama de Inter-relação).

O recurso ao componente "fatores externos", no caso do diagrama de Ishikawa, minimiza as dificuldades advindas da circunscrição da explicação de problemas a espaços muito específicos ou desagregados, favorecendo a maior globalidade da explicação, mas não supera as limitações anteriormente assinaladas. Em relação ao anterior, poder-se-ia questionar a necessidade de que os atores envolvidos nos fatores externos participem da problematização, em nome do princípio do "poliocentrismo situacional", que é um dos requisitos teóricos da explicação situacional, nem sempre respeitado na aplicação prática do próprio PES.

É importante salientar, novamente, que o tipo de problemática que o PES privilegia (criativa ou semi-estruturada, de limites imprecisos) perpassa vários processos de trabalho e transcende, às vezes, organizações e setores, o que exige processamento integrado, de nível macro, com a presença de atores de diferentes níveis. Os problemas sociais são diferentes dos problemas objetivos ou bem-estruturados, justamente os que, de modo geral, predominam nas organizações empresariais produtoras de bens únicos, não diversificados, que seriam o *locus* privilegiado de análise e de intervenção do TQC. Neste último caso, os problemas definem-se como tais em relação a padrões (itens de controle) que visam, fundamentalmente, à homogeneização de produtos claramente identificados. Como se verá mais adiante, o objetivo central do TQC é a redução da variedade de produtos individuais. Pressupostos básicos desse objetivo seriam: a clara distinção e a possibilidade de padronização de produtos e de seus

processos de trabalho. O “controle” de processos ou a atuação sobre as causas de efeitos indesejáveis (a serem presas numa jaula) identificam-se aqui com o estabelecimento de procedimentos-padrão de produção que visam a reduzir a variedade. É evidente que a utilização do diagrama de Ishikawa supõe a clara objetivação de produtos e de processos. Supõe também que os processos de trabalho da organização global possam ser pormenorizadamente decompostos e que problemas afetos a microprocessos produtivos sejam razoavelmente governáveis.

No setor social, estes pressupostos não podem ser satisfeitos facilmente, sobretudo os que se referem à possibilidade de uma padronização mecanística dos processos. Voltaremos a este assunto; por enquanto, deixemos aberta a questão.

Uma versão mais americana do TQC relaciona outros instrumentos explicativos, como o próprio Diagrama de Inter-relação e o Diagrama Sistemático. Já nos referimos ao primeiro. O segundo instrumento (Gitlow, 1991), aplicado à análise da causalidade de problemas, assemelha-se, em grande medida, a uma árvore simples de problemas na linha do ZOPP, a qual poderia ser transformada em árvore de objetivos pela qual seriam identificadas determinadas cadeias de relação meios/fins ou atividades/objetivos (veja “Momento Normativo”).

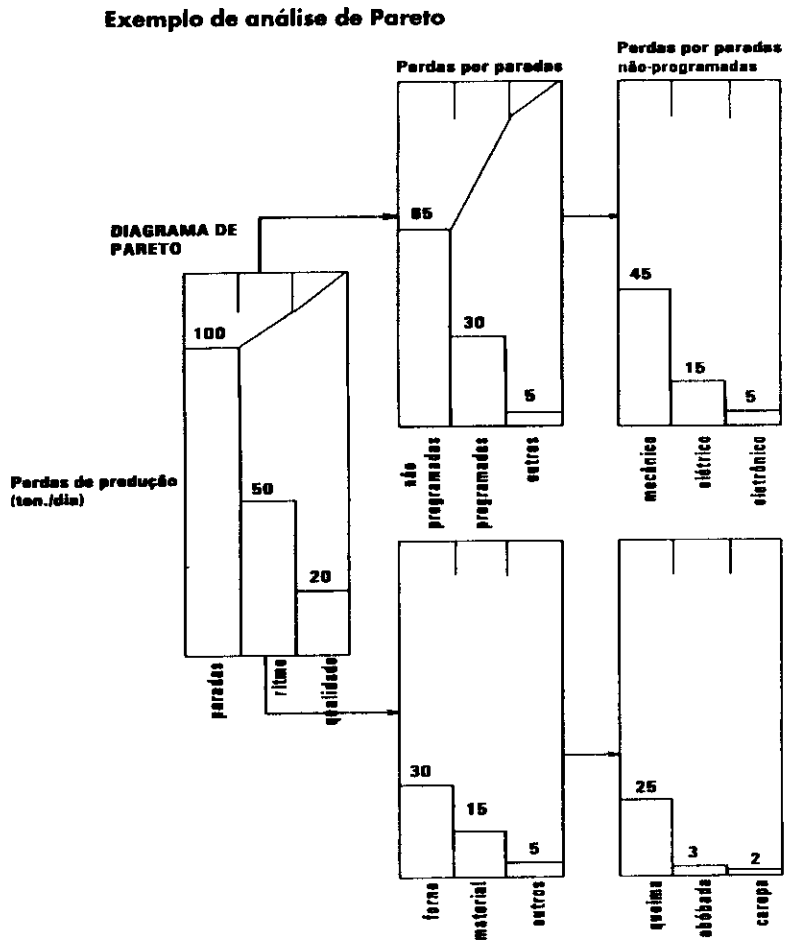
As ilustrações de diagrama sistemático que revisamos sugerem-nos uma descrição pouco específica do problema e uma certa tendência à atomização ou ao isolamento das cadeias de causalidade (levando ao problema que já discutimos ao comentar o diagrama de Ishikawa). Este instrumento tampouco permite que se visualize o grau de governabilidade sobre as causas.

Ainda assim, é importante assinalar que a lógica geral do diagrama de I.R. de padrão unidirecional e do diagrama sistemático é a mesma do fluxograma explicativo, e este último nos parece mais completo.

Outros instrumentos do TQC que se aplicariam tanto à seleção e priorização de problemas quanto à explicação, são o Dia-

grama de Pareto e a análise de Pareto (Figura 6). Pelo Diagrama de Pareto é possível distinguir as causas mais importantes de um problema e registrar a freqüência de ocorrência dessas causas (como em um histograma). O diagrama aplica-se a situações claramente mensuráveis, como o número de defeitos de determinados produtos. Tem o objetivo de quantificar (em termos proporcionais) a relação entre esses defeitos e problemas como manutenção de equipamentos, equívocos da mão-de-obra, baixa qualidade de insumos etc. A análise de Pareto corresponde à aplicação de sucessivos Diagramas de Pareto: num primeiro momento é feito o registro quantitativo das causas de um macroproblema; a seguir, a causa mais importante é desdobrada em suas causas específicas e estas novamente desdobradas, em seqüência (Campos, 1992).

FIGURA 6



O objetivo do Diagrama de Pareto é semelhante, em termos de lógica, à aplicação do critério "impacto" na fase de seleção de nós críticos do PES. (Deve-se lembrar que essa seleção supõe três critérios: impacto da causa sobre o VDP; ser centro prático de ação; e oportunidade política da intervenção.) A diferença está em que a avaliação do impacto dos nós explicativos, vistos como subproblemas, é mais qualitativa, situacional (supõe o olhar de um ator e um conjunto de argumentos fundamentados). Não que seja absolutamente impossível mensurar o impacto. Acontece que, dada a natureza dos problemas sociais, semi-estruturados, a avaliação quantitativa é mais difícil. Por outro lado, a análise de Pareto evoca a recomendação do PES, de que se procure caracterizar muito bem os nós críticos e de que se abra, se necessário, uma nova explicação situacional para eles, o que permitiria escolher novos nós críticos ou subproblemas dos subproblemas, ganhando-se progressivamente em especificidade. A lógica implícita nestes instrumentos, portanto, é respeitada pelo PES, de uma perspectiva mais situacional (a auto-referência de um dos atores), argumentativa, qualitativa e menos estatística.

É necessário assinalar aqui que um traço específico importante do PES é o uso de variáveis estratégicas para a seleção dos problemas iniciais e dos nós críticos, como se observou.

Argumentamos, portanto, no sentido de que o núcleo básico do PES seja preservado, utilizando-se, além dele, também os diagramas de afinidade e de Inter-relação na fase de identificação e de seleção de problemas. Sugerimos, além disso, a utilização das dimensões da qualidade (depois de "traduzidas" aos termos do setor ou campo específico) na seleção e descrição de problemas e na definição de resultados. Quanto a este particular, parece-nos que os indicadores da avaliação de qualidade propostos por Donabedian correspondentes à dimensão técnica, relacional e econômica dos níveis da estrutura, processo e resultados

da prestação de serviços de saúde representam uma boa explicitação dessas dimensões gerais (Dussault, 1992). A discussão do caráter taylorista da filosofia do TQC, que esboçamos, será retomada mais adiante.

### **Momento normativo**

É o momento em que se define o dever-ser, o conteúdo prescritivo do plano, orientado para a busca ativa de uma Situação-Objetivo (S.O.).

Segundo o PES, o momento normativo inclui, resumidamente:

- uma definição da S.O.;
- uma definição do Programa Direcional (Pr.D.) ou conjunto de operações (macrounidades de ação) que, aplicadas aos nós-críticos, gerariam uma dinâmica de mudança rumo à S.O.;
- uma modelagem da S.O. e do Pr.D. em função das alternativas de cenários possíveis.

Este momento supõe a utilização de uma série de instrumentos ou de formatos, alguns dos quais serão comentados neste item.

O TQC sugere a utilização de vários instrumentos. A versão americana propõe que se utilizem os seguintes (dentre os quais incluem-se técnicas japonesas):

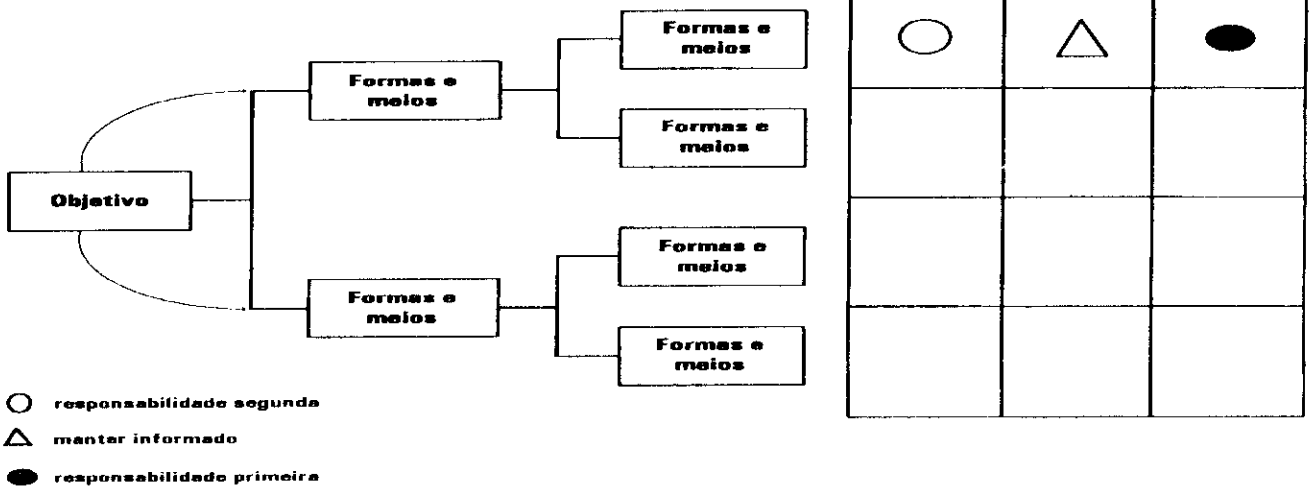
- o diagrama sistemático, para mostrar os meios necessários ao cumprimento de um objetivo;
- diagramas matrizes em forma de "I.", ou "T";
- a análise dos dados matrizes;
- o mapa de percepção;
- o glifo;
- o diagrama de setas.

Há comentários procedentes sobre essas técnicas (Gitlow, 1991).

O diagrama sistemático, como já dissemos, assemelha-se muito à árvore de objetivos do ZOPP, e permite desagregar paulatinamente as formas e meios (de implementação) necessários para atingir um objetivo. Essa desagregação permite especificar, cada vez mais detalhadamente, as atividades necessárias (incluídas as mais



Diagrama sistemático e diagrama matriz em forma de "L"



operacionais) e pode culminar com a indicação dos responsáveis pelas atividades. O diagrama matriz em forma de "L" não é mais que um diagrama sistemático no qual são apresentados os responsáveis pelas atividades mais desagregadas (e o nível de responsabilidade de cada um) (Figura 7).

O diagrama em forma de "L" recebe essa denominação porque apresenta na vertical as atividades e na horizontal as responsabilidades.

O diagrama matriz em forma de "T", o glifo, o mapa de percepção e a análise dos dados matrizes são técnicas, algumas estatísticas, que permitem:

- estabelecer a inter-relação ou a correlação entre dois ou mais problemas de produtos ou processos (análise dos dados matrizes);
- estabelecer a inter-relação entre dois ou mais itens quanto às dimensões de qualidade de um produto ou processo; por exemplo, comparar cinco fornecedores distintos quanto a dez características de qualidade de um produto, para estabelecer semelhanças e diferenças (mapa de percepção e glifo);
- comparar, correlacionar ou estudar dois problemas em relação a um terceiro (diagrama matriz em forma de "T").

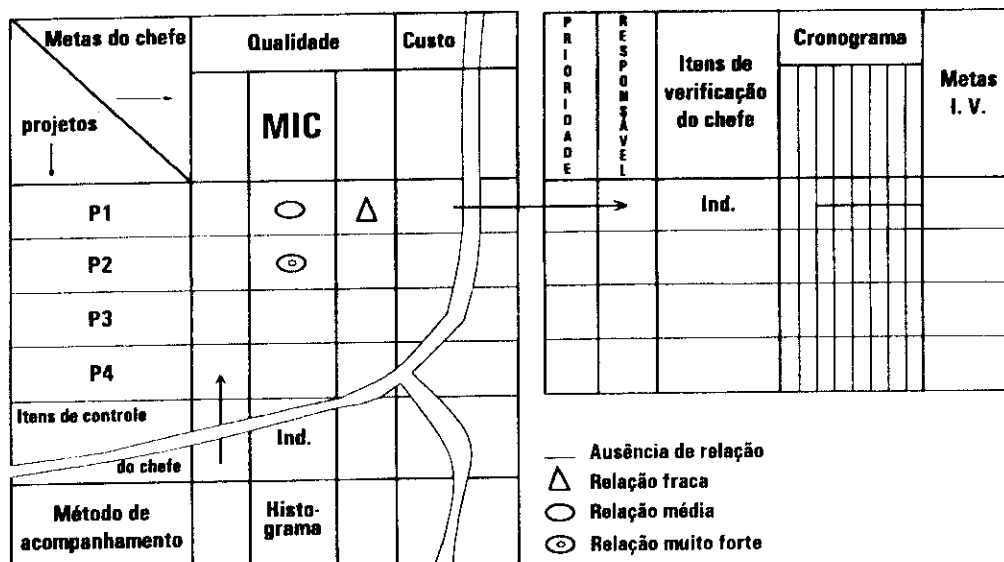
Essas técnicas são complexas e algumas

de difícil operacionalização. É o caso da análise dos dados matrizes, que aplica um método estatístico sofisticado - a análise dos componentes de princípio. Essas técnicas, no entanto, poderiam ajudar a melhor compreender a estrutura dos problemas em estudo; a esclarecer as relações entre problemas do produto ou do processo que afetam a melhoria do processo etc. Em outras palavras, poderiam contribuir, pelo menos em tese, para oferecer um quadro explicativo mais completo para subsidiar a tomada de decisão. A rigor são instrumentos que se situam na interface dos momentos explicativo e normativo.

Essas técnicas pressupõem que os elementos que configuram o cálculo das inter-relações sejam muito objetivamente quantificados e/ou precisados, exigências que não podem ser integralmente satisfeitas no campo social, cuja problemática, como já observamos, é semi ou mal estruturada. Desconhecemos, até agora, qualquer caso em que esse conjunto de instrumentos tenha sido amplamente utilizado, no Brasil, para o gerenciamento de alguma área do desenvolvimento, o que limita a nossa análise.

Quanto ao diagrama de setas (instrumento mais normativo), trata-se de uma rede

Diagrama matriz do plano de ação de um chefe de seção



tradicional do tipo PERT/CPM, não oferecendo maiores novidades.

Nossa análise, portanto, concentra-se em duas técnicas ou instrumentos normativos do enfoque de qualidade total, o que nos permite compará-los, para desenvolver uma discussão crítica sobre o grau de aplicabilidade do TQC à saúde:

- o diagrama matriz, que condensa a informação do plano de ação de um chefe de seção, segundo a versão japonesa (Campos, 1992); e
- o fluxograma, que também é um instrumento explicativo.

O Diagrama Matriz (Figura 8) é um documento muito amplo, que relaciona os projetos de ação (equivalente ao Pr.D) com a S.O. (as metas) do plano e que precisa o cronograma de realização, a prioridade dos componentes do Pr.D, as responsabilidades e os instrumentos de avaliação e acompanhamento das metas.

Este documento representa, na prática, um conjunto de formatos normativos do PES, apresentando, portanto, uma lógica semelhante. Como foi dito, ele precisa, fundamentalmente, as formas de intervenção e suas relações com as metas (que correspondem à S.O. do PES), desdobradas

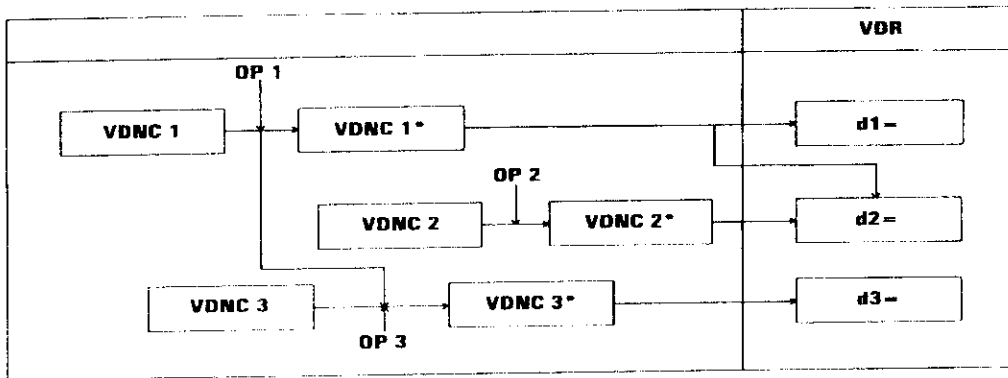
em itens de controle do chefe, ou metas de produtos, e em itens de verificação, ou metas de processos ou de causas.

Em relação à S.O. do PES, é importante lembrar que este enfoque emprega os conceitos de "vetor de resultados" (VDR), que seria o conjunto de metas correspondentes à transformação positiva dos descritores do problema, e de "vetor de nó crítico transformado" (VDNC\*), que seria o conjunto de metas intermediárias correspondentes à mudança das causas básicas do problema.

Há, portanto, uma equivalência lógica entre o VDR e o conjunto de itens de controle do TQC e entre o VDNC\* e o conjunto de itens de verificação do TQC.

Por outro lado, é importante assinalar que o PES propõe um instrumento síntese do momento normativo - a árvore de apostas (Figura 9) - que torna visualmente claro o desenho das relações a serem estabelecidas entre as operações e as metas intermediárias e terminais. Também podem ser claramente percebidas, em termos de determinação ou de dependência, as relações a serem estabelecidas entre os projetos ou operações. Essas relações de dependência entre operações decorreriam da análise do modelo de explicação causal ilustrado pelo flu-

## Árvore de apostas



xograma situacional e respeitariam as relações de determinação causal (ou as hierarquias causais). A árvore de apostas (Matus, 1993) evidenciaria, com nitidez, o sistema de relações que operaria como um processo de transformação gradativo da problemática básica de ordem causal, tendo em vista o alcance do VDR. Ele enfeixaria grande parte da informação contida no diagrama matriz (incluindo uma idéia de pré-trajetória), com a vantagem de permitir a visualização das relações entre as operações ou projetos, o que não ocorreria no caso daquele diagrama.

Quanto às diferenças, é importante lembrar mais uma vez que o diagrama matriz seria um instrumento de seção, contendo projetos ligados aos processos de produção de cada seção, em circunstâncias em que a sistemática do momento normativo do PES implicaria definições mais amplas e estratégicas, isto é, em operações transversais a incidir sobre problemas de limites que podem ultrapassar microorganizações. Estas operações correspondem, em geral, a macrounidades de ação inéditas, que obrigam à introdução de uma lógica de mudanças organizacionais profundas, ou seja, não seriam simples operações de manutenção positiva e/ou de correção de processos produtivos preexistentes.

Respeitadas essas especificidades, já assinaladas em referência à análise de problemas, podem-se estabelecer algumas seme-

lhanças importantes entre os dois enfoques também na fase normativa. Um aspecto sugestivo que confirmaria que há semelhanças entre os modelos, mas que não discutiremos aqui, é que ambos os enfoques sugerem a necessidade de estabelecerem-se planos de contingência para enfrentar as surpresas.

O que diferencia decisivamente, porém, as fases normativas do PES e do TQC é que este último explicitamente não utiliza a técnica de cenários (da prospectiva em geral).

O PES trabalha de maneira simplificada com a técnica de cenários (Matus, 1992). Os passos metodológicos dessa construção seriam os seguintes:

- definição das variantes simples de um problema ou de um plano, correspondendo as variantes às circunstâncias não controladas que definem o contexto desse plano e sendo essas circunstâncias imprevisíveis ou previsíveis apenas em termos de algumas possibilidades;
- estruturação das variantes simples, o que corresponderia a simular ou explorar as possibilidades de comportamento dessa variante combinada, em termos de três cenários escolhidos praticamente: otimista ou de teto, central ou intermediário e pessimista ou de piso;
- análise das possibilidades de realização das operações do plano nas três alternativas e desenho do VDR correspondente a cada uma delas.

O PES, portanto, sugere a necessidade

de que se façam planos alternativos em função de uma análise prospectiva dos cenários possíveis. No TQC não há este elemento, que é uma espécie de pré-análise estratégica do Plano. Coerentemente com o que assinalamos na discussão sobre a explicação, pode-se atribuir essa ausência à tendência, do TQC, de considerar, como objetivo, sistemas ou realidades deterministas, cujo futuro pode ser facilmente predito (como única possibilidade). O PES, ao contrário, situa-se, predominantemente, no campo das realidades ou dos sistemas de incerteza dura, cujo futuro não é facilmente determinável, nem em termos qualitativos, nem em termos quantitativos.

Outro instrumento que nos leva a questionar as possibilidades do TQC em saúde e sugerir que subjaz a ele uma matriz teórica diferente da do PES é o fluxograma.

Em princípio, o fluxograma (Brassard, 1985) é uma representação gráfica que permite visualizar todos os passos de um processo e que pode ser útil para que se verifiquem as relações entre esses passos. O fluxograma permite desenhar um processo em andamento (fase explicativa) e um processo padrão (fase normativa), além de permitir que se estabeleçam comparações entre os dois desenhos, o que pode ser útil na identificação da raiz de problemas.

O fluxograma tem sido considerado, principalmente pela versão japonesa, como uma das bases para a padronização de processos produtivos entendida como modo de corrigir desvios ou de alcançar determinadas metas (itens de controle) (Campos, 1992). O controle de processos, já definido como a atuação sobre as causas para evitar efeitos indesejáveis, envolveria a necessidade dessa padronização, que é herança do taylorismo.

Pela nossa hipótese, essa padronização de processos produtivos deve ser mais laxa no campo social e sanitário, dadas as características das organizações respectivas e de seus processos de trabalho. Pensamos que a padronização produtiva visando à redução de variedade produto e produto não seja

um princípio inteiramente aplicável a esse campo. Veremos por quê.

No campo sanitário, predominam algumas características basilares, que apontamos alhures (Rivera, 1994), como traços das organizações profissionais:

- a imprevisibilidade da demanda e seu caráter compulsório (que a diferencia da idéia da livre escolha);
- a diversificação e individualização do cuidado;
- a difícil normatização do cuidado como função técnica de produção;
- a simultaneidade entre produção e consumo, que faz do trabalho um processo interativo entre o produtor e o consumidor, que revela a importância do fator comunicacional e que atribui a cada ato uma especificidade irreduzível.

Nessas organizações, os produtos não são claramente identificáveis ou precisáveis e nem são claramente traduzíveis em termos de uma relação de custo-benefício. Este traço, somado às características listadas acima, explica a dificuldade da normatização produtiva. Neste contexto, é recomendável que haja um bom nível de autonomia profissional, o que é inerente a este determinado tipo de produção. A coordenação dos processos de trabalho pertinentes supõe saberes, habilidades e normas de práticas, adquiridas nas instituições formadoras ou ditadas por associações profissionais, fora das organizações prestadoras de cuidados. Vários autores, como Junqueira (1992) e Dussault (1992), recusam a idéia de uma rigorosa padronização de processos produtivos de organizações profissionais, por considerarem que tal forma de coordenação do trabalho é típico de organizações do tipo mecanístico, diferentes das que se discutem aqui.

Tendo em vista esses traços, sustentamos a necessidade de uma relativização dos princípios da homogeneização ou padronização de processos produtivos sanitários e de sua racionalização econômica. No máximo, esses princípios poderiam assumir o caráter de recomendações gerais ou de prá-

ticas recomendadas para contrabalançar efeitos indesejáveis virtualmente decorrentes do princípio da autonomia profissional.

É evidente que alguns dos maiores problemas das organizações específicas são as dificuldades de coordenação entre os integrantes profissionais da equipe de saúde, devidas em grande medida ao corporativismo profissional e à inexistência de mecanismos claros de controle de qualidade e de controle das responsabilidades. O grande desafio nesta área seria, portanto, a criação de condições para o trabalho de equipe, isto é, a definição de mecanismos de coordenação e de tomada de decisão dentro das equipes, assim como a definição de mecanismos de avaliação e de acompanhamento que permitam aumentar a responsabilidade e evitar os riscos ligados à concessão de maior autonomia.

A modalidade de questão mais adequada a estas características e desafios das organizações de saúde parece ser uma gestão comunicativa, descentralizada, negociativa, que respeite a autonomia profissional e que não se imponha, como uma camisa de força, aos agentes produtivos de ponta. A busca da coordenação interdisciplinar e de um controle maior de responsabilidade deveria ser priorizada, baseada no ajustamento mútuo, em uma formulação consensual. O objetivo central desta abordagem seria fazer aumentar a eficácia a partir da potencialização do compromisso. Formas de gestão baseadas em procedimentos de padronização produtiva não substituem a negociação de compromissos.

A alternativa à padronização mecanística de processos é o controle de resultados, incorporando o princípio da redução de variabilidade em termos relativos. Por exemplo, monitorizar indicadores de eficiência e de eficácia previamente normatizados em termos de um limite máximo e mínimo aceitáveis (zona de normalidade). Este processo deveria necessariamente envolver os profissionais interessados. A superação da zona de normalidade pela presença de desvios expressivos, daria lugar à necessidade de um

processo de problematização corretiva. Neste processo, problemas relativos às práticas de trabalho teriam de ser focalizados. Mas não seria pertinente impor *ex-ante* uma única fórmula rígida de processos de trabalho como norma a ser cumprida e vigiada sistematicamente – mesmo porque, em termos absolutos, isto não é possível.

Afirmamos que um dos grandes problemas do controle sanitário é a imprecisão dos produtos e dos resultados das prestações, considerando, a princípio, a qualidade técnica das mesmas e o seu impacto final, como possibilidade de resolução de problemas. A verificação desses aspectos implica aferir diretamente a opinião do público-alvo e dos agentes envolvidos e analisar o conteúdo técnico dos processos de trabalho *vis-à-vis* um determinado padrão de referência. Esta forma de verificação é complexa, enfrenta alguns obstáculos. Os critérios do que seja uma cura ou um atendimento de necessidades dizem respeito a vários agentes envolvidos, cujas racionalidades podem diferir (os critérios da ciência médica não são os únicos que se apresentam) e o binômio saúde-doença é complexo, o que determina que a obtenção de resultados não possa ser totalmente atribuída à intervenção médica em geral. Todavia, a diversificação individual e sociocultural de cada caso, o grau de severidade do mesmo, o peso da arte e da experiência no desenho inevitável de práticas diferenciadas em face de um mesmo tipo de caso (em que pese a existência de normais gerais) etc. são fatores que dificultam a homogeneização *ex-ante* dos atos de produção.

Assim, diferente do que ocorre com a produção de bens, cujas características desejadas podem ser especificadas em termos de itens de controle bastante precisos, a prestação de serviços de saúde enfrenta limitações objetivas em se tratando da especificação de cada produto em particular. Assim, o objetivo de produtos iguais ou homogêneos na saúde pública é ficção.

Considerando esses aspectos, insistimos

em que não se trata de abandonar o controle, a normatização, mas de regular essas formas segundo o princípio da flexibilidade produtiva e da avaliação de parâmetros mais gerais de resultados negociados. Neste contexto, a aplicação da lógica da redução de variedade deve ser flexibilizada e a preocupação obsessiva com o grau de variação dos produtos em relação a especificações individuais virtuais deve ceder lugar – em termos relativos – à ênfase na adoção compromissada de resultados. Por esta linha, o gerente sanitário deveria priorizar os fatores liderança, capacidade de comunicação e de motivação. Não há como escapar desta escolha uma vez que, para precisar-se o que seja um bom produto sanitário é necessário envolver, como já afirmamos, vários agentes: a clientela, os profissionais de saúde, os próprios gerentes, os financiadores etc. com racionalidades às vezes diversas, que devem ser coordenados e mobilizados em função de metas comuns.

Outros dois aspectos ligados à questão que desenvolvemos aqui referem-se à consideração da cultura das organizações sanitárias e ao caráter complexo e dependente das mesmas, como fatores condicionantes de formas de gestão *ad hoc*.

Quanto a este último aspecto, interessa salientar que:

- boa parte das organizações sanitárias é altamente dependente em termos de variáveis críticas (como o financiamento) da administração pública, e a governabilidade das mesmas é relativa, diferente da situação de empresas autônomas ou privadas (de produção de bens);
- os processos produtivos inerentes às várias categorias de uma equipe de trabalhadores da saúde e aos vários setores ou unidades de produção imbricam-se em uma malha complexa, de difícil precisão, apresentando relações de interdependência funcional não tão estáveis no que diz respeito aos produtos que contribuem para elaborar, e nessa medida essas organizações também se diferenciam significativamente das empresas de produção de bens.

Queremos dizer que muitos dos problemas ligados ao cumprimento de alguns indicadores de resultados como, por exemplo, o do tempo médio de permanência, não se explicam com facilidade da perspectiva de uma categoria profissional ou de uma unidade de produção ou mesmo da estrutura e dinâmica interna da organização pensada em si. São problemas que podem estar ligados, por exemplo, à natureza administrativa da organização, à estrutura do financiamento setorial (incluindo formas de pagamento), à coordenação de unidades como enfermarias ou unidades de suporte (laboratório, radiologia), à coordenação da equipe etc.

Queremos também enfatizar que dado um mesmo produto geral, seja uma consulta ou uma internação por alguma determinada patologia, as relações “intersectoriais” podem variar significativamente. Uma mesma patologia genérica pode demandar quantidades diferentes de horas-trabalho dos setores envolvidos, diferentes exames de laboratório e diferentes formas de prescrição.

Em resumo, podem ser consideradas específicas, no caso das organizações sanitárias, as seguintes características:

- no condicionamento de problemas, têm maior peso as questões macroinstitucionais (da ambiência externa);
- as organizações sanitárias têm governabilidade relativa;
- as relações intraorganizacionais são instáveis e variáveis;
- a questão da coordenação interdisciplinar é decisiva.

Pode-se inferir, a partir destas características, que se deve pensar, neste caso, em formas de gestão *ad hoc* de caráter mais estratégico, menos normativo, que privilegiem as relações de comunicação interna. Em outras palavras, a natureza complexa e dependente da organização sanitária, descrita acima, seria um argumento contrário à exacerbação de um tipo de gestão de padronização de unidades ou processos isolados.

Quanto às questões macroinstitucionais (da ambiência externa), primeiro aspecto

acima assinalado, pensamos que a cultura médica da autonomia profissional, fortemente arraigada nas organizações respectivas, também deve ser considerada como entrave a uma gestão que se baseie na rigorosa padronização de processos. É um ponto que nos parece importante, pois aprendemos que gerir com eficácia implica uma boa escuta da cultura organizacional, o que não significa contudo nem cegueira nem eterna reprodução conservadora. Mudar essa cultura é um processo lento, que supõe um verdadeiro agir comunicativo, que não violente posições e opere pelo convencimento. Acreditamos que a questão central é evitar que o discurso da autopadronização, da padronização coletiva do trabalho, seja identificado pelo grupo médico como mera ideologia e leve a efeitos contraproducentes.

Esta última questão tem a ver com o pretense caráter humanizador do TQC, enquanto método de gerenciamento que seria capaz de ensejar o conhecimento amplo de todo o processo de trabalho no qual se localizam determinados funcionários de seção, o que permitiria um controle e um desenho coletivo dos padrões procedimentais do trabalho de uma seção. A gerência de qualidade total teria, assim, uma faceta descentralizadora e levaria a uma espécie de autocontrole de processos. Aos círculos de qualidade, entendidos como coletivos intra-seção, caberia, prioritariamente, a responsabilidade pelo controle coletivos de processos. Argumenta-se, portanto, com algo como a "humanização" da fábrica e do sistema social de base, como elemento explicativo, a favor dessa nova lógica gerencial.

Esta mensagem pretensamente "desalienante" ou comunicativa suscita várias hipóteses e dúvidas, dentre as quais devem-se considerar:

- o confinamento da lógica do autocontrole a seções ou microuniversos organizacionais, comprometendo a meta da desalienação global;
- diferenças entre o tom prescritivo, "neotaylorista", do TQC japonês e a maior flexibilidade do TQC americano, menos prescritivo e mais preocupado com a

liderança comunicativa, que podem ser atribuídas a condições culturais, organizativas e materiais diversas das duas formas de capitalismo;

- o caráter instrumental, subordinado, desse discurso humanizador, em relação ao objetivo (estruturado com requintes estatísticos) de reduzir a variedade produto a produto, traduzido pela eliminação dos rejeitáveis. (Como precisar *a priori* o conceito de "rejeitável" em saúde pública?)

Não nos detemos aqui sobre estas questões porque não temos para elas respostas sólidas, mas elas podem orientar uma futura discussão que, sem dúvida, é extremamente relevante.

Voltando ao tema central, podemos resgatar duas diferenças básicas dos dois enfoques, ligados à fase normativa do planejamento:

- a consideração, ou não, da dimensão prospectiva do planejamento, como análise *previsional* (não preditora) de alternativas de contexto e de plano, típica de sistemas-alvo caracterizados pela incerteza;
- a retomada comunicativa do taylorismo, representada pela padronização racional de processos produtivos, com determinadas possibilidades, ou não, no campo social e sanitário.

### Momento estratégico

O PES tem desenvolvido significativamente a análise estratégica, considerando que o poder na administração pública, como expressão da racionalidade geral do Estado, é compartilhado por vários atores que colaboram e têm conflitos, e que os processos de mudança social implicam situações de governabilidade crítica que devem ser equacionadas mediante a potencialização da capacidade de governo.

As categorias "atores sociais" e "poder" assumem caráter paradigmático dentro do PES, definem a essência do enfoque.

O momento estratégico corresponde à análise do pode ser do deve ser e ao desenho do como fazer para viabilizar o deve

ser. Um conjunto de instrumentos tem sido aprimorado visando à análise de viabilidade política e à formulação de uma trajetória estratégica. O componente estratégico, salientamos, perpassa os diversos momentos do PES.

Nada de parecido pode ser observado nos projetos de qualidade total, possivelmente porque pressupõem a existência, *a priori* assegurada, de ambientes de colaboração, não-conflituosos. A rigor, a explicação para essa lacuna (extensiva à não-utilização da técnica de cenários), estaria em dois pontos básicos, já delineados:

- o tipo de problemática objetiva que o TQC enfrenta, segundo um modelo predominantemente determinista;
- e a presunção de forte governabilidade sobre processos, nos níveis micro-organizacionais.

Os aspectos estratégicos do TQC, ligados ao gerenciamento superior de diretrizes - a consideração de atores externos e a necessidade de uma prospectiva - não implicam o desenvolvimento de instrumentos e formas de raciocínio que se aproximem, de algum modo, do PES. Esta é outra grande lacuna, outro importante ponto fraco do TQC.

### **Momento tático-operacional**

É o momento do fazer, da implementação, que se confunde com a gestão de um plano.

Ocorrem aqui as definições organizacionais que contribuem para viabilizar as diretrizes e objetivos de um plano ou a direcionalidade de uma organização. Localiza-se no campo gerencial típico.

Dado o caráter de primeira aproximação que tem este trabalho, o Momento Tático-Operacional ora em foco será deliberadamente recortado. Destacaremos duas questões:

- o modelo gerencial geral;
- a parte referente ao sistema de avaliação e acompanhamento.

Sobre o modelo gerencial, é importante assinalar que os dois enfoques que estamos

comparando têm propostas coincidentes para alguns sistemas, práticas ou racionalidades de gestão, dentre as quais:

- planejamento a partir de problemas, como lógica gerencial básica;
- sistema de prestação de contas regular, articulado a um sistema de avaliação e de acompanhamento rigoroso;
- sistema de gerência descentralizado, criativo, por produtos e resultados.

A proposta de gestão do PES implica o desenho de um sistema de direção estratégica (constituído em parte pelos subsistemas acima referidos), fundamentado em uma teoria das macroorganizações que inclui vários princípios organizativos. Esta teoria corresponde à metáfora do jogo social, que é uma aplicação da teoria da produção social à análise organizacional. Um outro aspecto interessante desta construção é o fato de que Matus se utiliza daquela teoria organizativa para propor uma determinada estratégia de reforma administrativa vertical, voltada para a potencialização da capacidade de governo das instituições públicas e da alta direção dos países latino-americanos. O objetivo principal desta reflexão é o setor público e a instrumentalização de situações de mudança social. (Matus, 1992 e Rivera, 1994).

O TQC não se identifica a nenhuma teoria organizacional estruturada ou sistemática dentre as que conhecemos a não ser às diretrizes formuladas pelo Professor Deming (14 pontos), das quais devem-se destacar os seguintes pontos:

- necessidade de conhecer para estudar a variação;
- inspeção relativamente menos importante em referência ao princípio do controle preventivo de qualidade de processos;
- treinamento no trabalho e educação permanente, como alicerces da qualidade;
- fim das barreiras departamentais, para integrar os objetivos da instituição, a ser buscado pela comunicação ampla entre departamentos e seções;
- relativização do sistema de normas rígidas de trabalho e do sistema de quotas



numéricas de trabalho na base da fábrica; - substituição do sistema anterior, típico da administração por objetivos numéricos, pela liderança comunicativa, que deve incentivar a motivação, agregar, estimular a criatividade, criar um contexto cooperativo e eficaz etc. (Deming, 1986).

O destaque para a comunicação, em oposição a uma administração prescritiva por objetivos, é um dado de nossa leitura que merece ser destacado e que permite distinguir o gerenciamento de qualidade total americano do sistema japonês, relativamente mais prescritivo. Enfatizar a comunicação implica flexibilizar o enfoque geral e pode ser visto como argumento favorável à posição que adotamos de questionar a aplicação rígida da padronização de processos produtivos ao campo das organizações profissionais.

Quanto à derrubada de barreiras departamentais, parece ser um aspecto interessante que marca outra diferença sugestiva em oposição à simples idéia de um gerenciamento interfuncional, por comitês criados segundo as dimensões da qualidade, como no caso japonês. Propor que se derrubem as barreiras departamentais é muito mais incisivo que propor que se criem comitês sem caráter executivo, que não definiriam metas, com a função de promover o entendimento e a ação conjunta entre as várias linhas de hierarquia da empresa em funções específicas. Parece estar em pauta, aqui, um sistema de comunicação aberta diferente do simples gerenciamento interfuncional de cúpula, pelos chefes departamentais, e plenamente subordinado ao gerenciamento de linha, hierárquico.

Quanto à educação permanente e ao treinamento no trabalho, deve-se assinalar que esta é uma diretriz básica do TQC, ligada ao momento do fazer. É uma prática que se vincula ao interesse em ampliar a capacidade analítica e de raciocínio dos funcionários e deve ser entendida como base da potencialização do recurso nuclear da qualidade, ou seja, do conhecimento. Também teria um caráter instrumental, ligado à pa-

dronização do processo de trabalho.

O ciclo de controle de qualidade, que supõe o controle das várias fases envolvidas no processo de elaboração de um produto, desde o controle dos insumos até o controle da realização no nível do consumidor dos produtos (passando pelo controle da qualidade dos processos propriamente ditos ou controle da qualidade de conformidade) é outro aspecto característico do TQC, que deve ser mencionado aqui. A valorização da avaliação faz-se acompanhar da proposta de utilização de uma série de instrumentos estatísticos de controle, alguns já mencionados, como o Diagrama de Pareto (instrumento que também serve para definir prioridades), os histogramas, os diagramas de correlação, as cartas de tendência, as cartas de controle etc.

Da análise das diretrizes de Deming pode-se depreender que o objetivo central deste controle e de toda forma de conhecimento ligada à análise de problemas é a redução de variedade.

A título de comparação, já identificamos algumas semelhanças gerais entre o modelo gerencial básico do PES e do TQC. Procuraremos, rapidamente, estender esta análise comparativa adotando como parâmetros algumas das diretrizes de Deming citadas e algumas das características consideradas específicas dos sistemas de gerenciamento pertinentes.

Podemos estabelecer que, em termos gerais, os dois enfoques estão extremamente preocupados com a avaliação do desempenho, com a clara definição de indicadores de produtos e processos, com a negociação de compromissos e com um tipo de prestação de contas regular e sistemática como base para o aumento da responsabilidade institucional. A preocupação com a avaliação e a prestação de contas no PES está claramente manifesta no poder de sobredeterminação que Matus atribui às regras de responsabilidade, condicionantes, em última análise, da qualidade da gestão.

Como específica do PES, deve-se destacar a função do trabalho educativo (em ge-

ral), entendido como fator capaz de modificar as estruturas mentais, e como base para a modificação das práticas de trabalho e das formas organizativas. A preocupação com a mudança das formas organizativas, que supõe teoria, treinamento e novas formas de gestão, é também característica do PES, que atribui ao trabalho educativo (diríamos: ao "agir comunicativo") caráter menos instrumental que o do simples treinamento para a padronização de processos.

Os dois enfoques coincidem, porém, quanto à relevância de potencializar a capacidade analítica dos recursos humanos – como objetivo do trabalho comunicativo – e quanto à expectativa de que uma gerência baseada na problematização grupal venha a gerar sólidos compromissos.

Sobre o sistema de avaliação ou de monitoração, já comentamos o grande desenvolvimento instrumental do TQC e já estabelecemos como relativa a possibilidade de que alguns de seus instrumentos estatísticos venham a ser plenamente aplicados ao controle de processos semi-estruturados. Em contraponto, devemos assinalar a presença, no sistema de monitoração do PES, de indicadores estratégicos: os relativos aos interesses e à capacidade de poder dos atores em face das operações, das variantes de contexto do plano etc. O PES também propõe uma monitoração dos atos de fala que precedem as operações e ações de um plano. Esta proposta supõe que se aplique, ao campo gerencial, a taxonomia dos atos de fala de Searle e Austin, trabalho de Fernando Flores (1989).

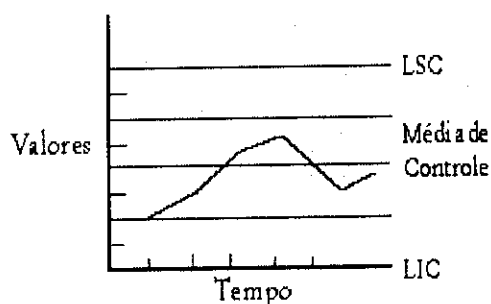
A lógica do sistema de monitoração por sinais do PES é apresentada como alternativa a um sistema de informação estatística (Matus, 1994). Fundamentado em Stafford Beer, o sistema de monitoração do PES é um sistema descentralizado, que procura fornecer informação, em tempo próximo do real, aos dirigentes dos vários níveis gerenciais, e que visa alimentar diretamente a ação (no sentido de permitir que seja redesenhada). A idéia central é que o dirigente não seja sufocado por uma massa bru-

ta de informação, e seja provido com informação processada, já "traduzida" em sinais de alarme, de alerta e de conformidade. A definição destes sinais supõe um indicador-norma, desdobrado em um limite máximo e em um limite mínimo, o que definiria uma faixa de normalidade a qual, por sua vez, serviria de parâmetro de comparação para o indicador real. O sinal de conformidade, para ilustrar, seria emitido sempre que o indicador real estivesse situado entre os limites da faixa de normalidade.

Parece que se assemelham, quanto à lógica geral, o sistema de monitoração por sinais do PES e alguns dos instrumentos de acompanhamento do TQC, como as cartas de controle e a análise de capacidade de processos. Sem entrar em detalhes, cabem aqui alguns comentários sobre o significado destes instrumentos (Brassard, 1985).

As cartas de controle são gráficos ou quadros que permitiriam verificar o quanto, da variabilidade de um processo, deve ser atribuído à variação aleatória e o quanto deve ser atribuído a causas comuns ou sistêmicas/ações individuais, a fim de determinar se o processo está sob controle estatístico. Constrói-se o gráfico a partir de uma linha superior (limite superior de controle) e uma linha inferior (limite inferior de controle) de cada lado da linha média do processo, com todos os valores estatisticamente determinados. Na linha média de processo assinala-se a média das médias de todos os subgrupos de amostras colhidas. Os valores médios corresponderiam à medição de algumas características de produtos (defeitos, peso, comprimento, tempo etc.). Os limites em geral são determinados considerando-se a operação normal de processos (isto é, sem controles especiais). As cartas de controle permitiriam estabelecer as causas comuns ou sistêmicas de variação (por exemplo: projeto, equipamento, manutenção etc), que corresponderiam à variação situada dentro do limite máximo e mínimo, distinguindo-as das causas especiais de variação (ex.: erro humano, acidentes), que corresponderiam à variação que

**Carta de controle**  
(exemplo de processo sob controle)



extrapolasse os limites. Estas últimas devem ser eliminadas antes de que as cartas sejam utilizadas como instrumento de monitoração. É importante assinalar que o objetivo final destas cartas é aferir a consistência do processo, ou seja, descobrir se não está sendo modificado com o passar do tempo; deve-se lembrar que os limites desse instrumento são estabelecidos sem controles especiais. Dizer que o processo está controlado (mantém uma variação estável) não quer dizer que atenda às especificações de produto (Figura 10).

Pela Carta de Controle pode-se acompanhar a tendência de uma variável de produto, distinguindo-se uma variação aleatória (normal) de uma variação significativa, que poderia ser resultado, por exemplo, de uma concentração ou repetição de valores perto do LIC ou de uma curva ascendente/descendente formada por uma série de valores que de repente configuram uma tendência não observada anteriormente etc.

O instrumento admite subdivisões em faixas intermediárias, o que facilita a interpretação de resultados. A mesma lógica da subdivisão está presente no sistema de monitoração do PES.

O índice de capacidade de processo permite avaliar a distribuição dos processos em relação às especificações de produtos. A distribuição dos processos atende às especificações de produtos se a distribuição ou variabilidade não exceder o limite máximo e mínimo de especificação.

As cartas de tendência são outros ins-

trumentos da qualidade total que permitem acompanhar a tendência de um indicador ou característica e sua variação em relação à média, mas sem usar limites superior ou inferior.

Há casos, na literatura consultada, em que as cartas de tendência foram aplicadas a situações de saúde, para acompanhar o comportamento de variáveis como número de admissões/dia, número de atrasos na sala de operações, dia etc.

O sistema de monitoração por sinais do PES permite avaliar a tendência de comportamento de alguns indicadores de produtos e resultados das operações de um plano, incluindo o VDR e o VDNC\* e os outros indicadores de avaliação. *Grosso modo*, teria a lógica de uma carta de controle algo modificada, já que o limite superior e inferior corresponderia à especificação dos valores aceitos para um indicador-norma. Em outras palavras, pressuporia controles especiais, como a normatização implícita no desenho de um plano de ação.

Deve-se considerar, antes de finalizarmos esta parte, que a pregação de Deming em favor da necessidade de que se derrubem as barreiras departamentais tornou consideravelmente mais complexo o trabalho, que desenvolvemos, de crítica ao isolamento do processo de explicação/desenho, como característica do TQC, em espaços microorganizacionais.

A proposta de criar grupos transdepartamentais e de instaurar uma dinâmica de comunicação aberta, ligada ao processo de explicação/desenho, acabou aproximando o TQC do espírito do planejamento integrado que identifica o PES.

A pregação de Deming em favor de que se enfatize a liderança comunicativa é elemento a ser destacado, que não identificamos com igual precisão no PES. Uma ausência que, à espera de melhor avaliação, pode desde já servir de sinal de alerta geral contra uma certa tendência prescritiva observável, em certos momentos, tanto no TQC quanto no PES.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos implícitos deste trabalho foi mostrar o acoplamento virtual dos dois enfoques. Mais que isto, procuramos evidenciar a falsidade ideológica dos que sustentam que o TQC seja uma alternativa ao PES; que o TQC seja uma moderna modalidade de gerência que supera o conceito de planejamento.

Concentramo-nos na análise da lógica de planejamento dos dois enfoques, entendendo o planejamento como instrumento de gestão. A análise revelou muitas semelhanças e algumas diferenças substantivas.

*Grosso modo* diríamos que o PES é menos normativo que o TQC, na medida em que incorpora a análise estratégica e a análise prospectiva de cenários e assume uma lógica não-determinista de planejamento adequada a situações de incerteza dura e governabilidade difícil.

A grande semelhança entre as lógicas dos dois enfoques seria manifestada pelo componente de comunicação, imanente no processamento dos planos de ação, e pelo fato de gerência e planejamento serem vistos como a arte de, criativamente, lidar com e processar problemas.

Em termos instrumentais, essa semelhança evidencia-se claramente nos momentos explicativo (principalmente) e normativo. O TQC desenvolveu um arsenal extremamente interessante de instrumentos que colaboram para a definição de prioridades, para a explicação de problemas e para a avaliação e o acompanhamento de resultados. Diríamos que o ponto alto do TQC é justamente esse desenvolvimento metodológico. As técnicas do PES referentes àquelas fases, contudo, nada ficam a dever ao TQC. Ao contrário, talvez sejam superiores, como instrumental, ao TQC, na medida em que expressam com grande clareza visual a malha complexa de relações envolvidas na causação de problemas criativos e no desenho de um plano por operações, e incorporam, desde o início, variáveis estratégicas.

Na realidade, não postulamos a substituição de um enfoque por outro, mas a colaboração crítica. Por exemplo, a incorporação de técnicas do TQC à fase de seleção de problemas do PES.

Foi relativizada a plena aplicação de instrumentos de avaliação estatística do TQC ao campo de uma problemática semi-estruturada, o que não torna menos importante o desenvolvimento instrumental que também deve ser incorporado, na medida das possibilidades. Este desenvolvimento, diga-se de passagem, inclui as ferramentas avançadas do TQC, como os experimentos de Taguchi, a análise multivariada, a análise de regressão, às quais não fizemos menção e que são técnicas complexas.

Na nossa opinião, não procede o argumento virtual de que o TQC seja menos complexo do que o PES, dado o desenvolvimento estatístico do primeiro.

Pode-se supor que esse argumento considere a teoria de base do PES, que é bastante densa. O mesmo desenvolvimento, por outro lado, pode ser visto como um dos pontos altos do PES, na medida em que permite um enfoque sistemático, apoiado em teorias explícitas e em métodos e técnicas fundamentados. É importante assinalar que esta teoria é uma teoria do social, das organizações sociais. A teoria das macroorganizações, por exemplo, que é recente, é uma construção extremamente lógica, que pode oferecer elementos de peso para justificar a necessidade do controle de compromissos e pode ser útil ao TQC. Como a pregação deminiana a favor da liderança comunicativa é um aspecto que poderia robustecer o viés comunicativo do PES, amenizando o tom prescritivo que, não apenas o PES mas também o TQC, às vezes, acentuam.

Sem querer estabelecer julgamentos de valor, discutimos a possibilidade de aplicar rigidamente o princípio da padronização de processos produtivos ao campo sanitário. Embora a idéia-força da redução da variedade deva ser considerada neste campo, não pode ser radicalizada,

dada a especificidade das organizações de saúde.

Se, por um lado, a idéia é quase uma obsessão do TQC, no PES, por outro lado, parece haver uma preocupação também quase obsessiva com a governabilidade. À diferença de idéias-força correspondem diferentes universos de base. É evidente que os enfoques devem ser contextualizados.

Deve-se considerar, nesta linha de raciocínio, que o PES é um modo de recorte seletivo de problemas criativos, que implica uma preocupação marcante com a ambiência externa e com a governabilidade em situações de mudança social. O TQC é, por sua vez, um modo de gerenciamento global que, sem descurar das relações com o ambiente, manifesta uma lógica que privilegia a normatização interna de situações produtivas mais estruturadas.

Como já sugerimos, os diferentes pon-

tos de vista respondem, provavelmente, a diferentes teorias de base. Quando Deming faz referência à necessidade de uma teoria que apóie o conhecimento (segundo ponto), refere-se, prioritariamente, a uma teoria estatística, que racionalize a capacidade de controlar processos relativamente mais objetivos. Não que o TQC se esgote nesse tipo de teoria: os quatorze pontos configuram uma espécie de teoria administrativa que apresenta aspectos muito importantes. Mas o PES parece ter desenvolvido mais sistematicamente certos aspectos ligados a uma teoria da ação social que inclui uma determinada visão organizacional com a qual é coerente.

Gostaríamos de terminar com uma declaração do próprio Deming: "A experiência não ensina nada a menos que seja estudada com a ajuda da teoria" (Gitlow, 1991), que faz jus ao tipo de trabalho que desenvolvemos.

#### Referências Bibliográficas

BRASSARD, M.

1985 *Qualidade, ferramentas para uma melhoria contínua*. Rio de Janeiro: Quality Mark.

CAMPOS, V.F.

1992 *T.Q.C. Controle de qualidade total (no estilo japonês)*. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni; Rio de Janeiro: Bloch.

DEMING, W.E.

1986 *Out of the crisis*. Cambridge: MIT Center for Advanced Engineering Study.

DUSSAULT, G.

1992a *Gestão de Recursos Humanos e qualidade dos serviços de saúde*. Rio de Janeiro: ENSP. mimeo.

1992b *A Gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências*. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro*, v. 26, n. 2, p. 8-19, abr./maio.

FLORES, F.

1989 *Inventando la empresa del siglo XXI*. Santiago de Chile: Hataché.

GITLOW, H.S.

1991 *Planificando para la calidad, la productividad y una posición competitiva*. México: Ventura.

1994a *Comunicação e gestão organizacional por compromissos*. Rio de Janeiro: ENSP.

JUNQUEIRA, L.

1992 *Gestão dos serviços públicos de saúde em busca de uma lógica da eficácia*. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro*, v. 26, n. 2, p. 20-31, abr./maio.

MATUS, C.

1992 *El PES en la práctica (formatos sobre cenários)*. Venezuela: Fundación Altadir. (mimeo).

1992b *Sobre la teoría de las macro-organizaciones*. Venezuela: Fundación Altadir.

MATUS, C.

1993 *Guia teórico do PES*. 5 ed. Venezuela: Fundación Altadir. mimeo.

1994 *Sistema Altadir de Monitoreo (SAM)*. Venezuela: Fundación Altadir. mimeo.

RIVERA, F.J.U.

1994 *Esquema operativo de planejamento estratégico para o nível local de saúde*. [s.l. : s.n.].  
(Série Estudos Políticos, Planejamento e Gestão em Saúde, 2).