



CESF
Curso de Especialização
em Saúde da Família



MÓDULO	Planejamento e Avaliação de Ações em Saúde
AULA 02	Planejamento Estratégico Situacional - PES
TÓPICO 1	Introdução à aula

Nesta aula, buscaremos aproximá-lo da reflexão sobre planejamento, explorando alguns conceitos básicos pertinentes a este processo, e apresentando em linhas gerais o método do PES.

Como vimos na aula anterior, o ato de planejar faz parte do cotidiano de nossas vidas, exceto os casos em que se deseja viver o imprevisto, o "deixa a vida me levar".

Bem, mas é necessário ter em mente que nem sempre, em algumas situações, cabe qualquer tipo de planejamento. Em muitos momentos, faz-se necessário um método, principalmente para aqueles casos nos quais se quer atingir objetivos mais complexos.

Dessa forma, vamos conversar um pouco mais agora sobre o método do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

O que é PES?

O **PES** foi desenvolvido, na década de 70, pelo Prof. Carlos Matus, Ministro da Economia (e assessor direto) do governo de Salvador Allende, então Presidente do Chile. Este método de planejamento encontra-se diretamente relacionado à arte de governar. Dessa maneira, deve ser pensado como um processo contínuo, que faz parte do dia a dia do serviço de saúde, por exemplo, integrando-se ao processo normal de tomada de decisões e de desenvolvimento do trabalho (PINTO, 2008).



Prof. Carlos Matus

Princípio

O PES parte do princípio que a análise das causas de um determinado problema deve considerar o maior número de variáveis relacionadas, buscando, dessa maneira, compreender cada situação dentro do ambiente social, econômico e político em que ocorre (PINTO, 2008).



Fonte: Nuteds


Como método...

Trata-se também de um método que considera o fato do futuro ser diferente do passado e, por isso, busca pensar as potencialidades e limitações do processo, seus pontos fracos e fortes, considerando as mudanças que possam ocorrer, com o tempo, no ambiente.



Fonte: Nuteds

Cada método de planejamento utiliza terminologias e está embasado em conceitos que lhe são próprios. Apreender essas terminologias e conceitos é importante tanto para o domínio do método em si, quanto para facilitar a comunicação entre os diferentes atores que participam do processo de planejamento. E é isso que faremos agora. Vamos lá?



Conceitos Básicos do PES

Estratégia ⓪

Questão

Tipos

Situação ⓪

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social ⓪

Fundamentos e Métodos

Conclusão

Problema ⓪

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão


Momentos do Processo ⓪

Tipos

Questão

Estratégia

Estratégia vem do grego "estratego" e era utilizada para denominar os generais que comandam as guerras na Grécia antiga. Geralmente, a palavra estratégia nos remete à ideia da existência de conflito.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia ⓪

Questão

Tipos

Situação ⓪

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social ⓪

Fundamentos e Métodos

Conclusão

Problema ⓪

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão

Momentos do Processo ⓪

Tipos

Questão

Estratégia

Por que então o planejamento deve ser estratégico e associado à ideia de conflito ou de disputa?

Porque quando estamos diante de uma situação qualquer, ou de um problema qualquer, geralmente, existem diversos atores sociais com diferentes visões, propósitos, interesses e compromissos relacionados a essa situação ou problema. São essas diferenças que colocam a possibilidade de conflitos. Existindo conflitos, é preciso que se raciocine estrategicamente para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados. Não se pode cometer o grave erro de pensar que só nós estamos planejando ou que o outro também pensa como eu.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Estratégia Tipos

Podemos identificar dois tipos de estratégias:

As estratégias de longo prazo: estão relacionadas com algo importante ou indispensável, um objetivo futuro e transcendente a ser perseguido. Geralmente é utilizada para explorar o futuro, num horizonte de tempo de longo prazo, estabelecendo uma direção e um sentido para um processo de mudança num período de cerca de 20 a 30 anos.

Estratégias de curto/médio prazo: estão relacionadas com a solução de questões mais imediatas e urgentes. São importantes e devem estar articuladas com as estratégias de longo prazo. Aqui, busca-se um trajeto rumo ao futuro.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Situação

Para Matus (1989), o conceito de situação expressa à condição a partir da qual os indivíduos ou grupos interpretam e explicam uma realidade. Devido a isso, tais indivíduos ou grupos, os atores sociais, ocupam lugares diferentes na sociedade e tem uma determinada visão da realidade, o que os leva a interpretá-la e explicá-la distintamente.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Situação Exemplo Prático

Um grupo que planeja ações contrárias à implantação de uma indústria em um determinado município, pelos riscos ao ambiente e, consequentemente, à saúde de sua população, deve levar em consideração que existem vários outros atores interessados na questão que podem ter posições diferentes, tais como: a população desempregada, o prefeito do município que quer aumentar a arrecadação de impostos, o dono do capital que busca isenção de impostos. Sendo assim, para atingir seu objetivo, o grupo contrário à implantação da indústria deverá pensar estratégias que levem em conta as diferentes posições ocupadas pelos vários atores envolvidos no processo.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Situação

Dessa maneira, está estabelecida a possibilidade de conflitos, já que os atores envolvidos podem ter interesses e objetivos diferentes. Assim, entende-se que, num processo de planejamento, a perspectiva daquele que planeja é apenas uma das possíveis leituras da situação. Portanto, é fundamental que sejam devidamente consideradas as interpretações da realidade formuladas por outros atores sociais, o que pode, por sua vez, exigir a formulação de estratégias para superar possíveis conflitos. Esta reflexão ajuda a perceber que uma explicação ou análise sobre uma determinada situação depende necessariamente de:

- Quem explica;
- Para que explica;
- A partir de qual posição explica;
- Em face de quais outros explica.

Uma análise situacional é o conhecimento sobre o modo como é produzida uma determinada situação. Essa explicação ou análise é sempre parcial e múltipla. Necessariamente, ela é dependente de quem analisa, para que analisa, a partir de qual posição e frente a quem constrói essa análise.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Situação Conclusão

O que podemos concluir então?

Diferentemente do planejamento tradicional que considera possível haver um conhecimento único e objetivo da realidade; para o PES, o conhecimento e a explicação da realidade dependem da inserção de cada ator e, portanto, são sempre parciais e múltiplos. Lembrando também que, um mesmo ator pode, partindo de uma mesma realidade, perceber diferentes situações visando diferentes propósitos.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Ator Social

Matus (1989) define ator social como um coletivo de pessoas ou, no seu extremo, uma personalidade que, atuando numa determinada realidade, é capaz de transformá-la. Para tanto é fundamental que este ator tenha:

- O controle sobre recursos relevantes;
- Uma organização minimamente estável;
- Um projeto para intervir nessa realidade.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Ator Social

Fundamentos e Métodos

O Planejamento Estratégico Situacional - PES, a partir de seus fundamentos e método, propõe o desenvolvimento do planejamento enquanto um **processo participativo**. Sendo assim, possibilita a incorporação dos pontos de vista dos vários setores sociais, incluindo a população, e propicia que os diferentes atores sociais explicitem suas demandas, propostas e estratégias de solução, numa perspectiva de **negociação** dos diversos interesses em jogo. Essa participação enriquece o processo de planejamento criando uma **corresponsabilidade dos atores** com a efetivação do plano de ação, dando mais legitimidade e mesmo viabilidade política ao plano.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Ator Social

Conclusão

Portanto, é importante ter clareza de quem é o ator que planeja e de quais outros atores que estão também envolvidos na situação. É também fundamental considerar que cada ator vê e atua sobre a realidade a partir de percepções diferentes. O que torna necessário uma ação central (não centralizadora, mas aglutinadora), capaz de construir uma **coerência global** entre as ações parciais dos diversos atores sociais.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão

Tipos

Situação

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social

Fundamentos

e Métodos

Conclusão

Problema

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão

Momentos do Processo

Tipos

Questão

Problema

Outro conceito fundamental para a elaboração de uma análise situacional, dentro de um processo de planejamento, é o conceito de **problema**. De um modo geral, um problema pode ser definido como a discrepância entre uma situação real e uma situação ideal ou desejada. Entretanto, uma situação só é problematizada, para o planejamento, quando um ator a define como inaceitável e, ao mesmo tempo, como passível de ser transformada na direção desejada. Nesse sentido, não adianta escolhermos como problema algo sobre o qual não poderemos intervir.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão

Tipos

Situação

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social

Fundamentos

e Métodos

Conclusão

Problema

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão

Momentos do Processo

Tipos

Questão

Problema

Tipos

Entretanto, os problemas não são do mesmo tipo, isto é, existem problemas mais ou menos complexos, de difícil ou fácil solução. Os problemas, dessa forma, podem ser classificados como estruturados ou não-estruturados e intermediários ou finais.

1. Problemas estruturados: são aqueles cujas variáveis que o compõem e as relações entre elas são suficientemente conhecidas. As soluções para enfrentá-los são consensuais.

continua



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Problema Tipos

2. Problemas quase-estruturados: caracterizam-se por serem bastante complexos, traduzindo-se em grandes dificuldades para seu enfrentamento, pois:

- Só é possível identificar algumas das variáveis que o compõem se precisar de algumas das relações entre essas variáveis.
- Suas causas são de difícil identificação (são multicausados);
- Não são vistos como um problema por todos os atores;
- As soluções apontadas são situacionais, significando que algumas soluções são "boas" para alguns e não o são para outros (são "más");
- São problemas produzidos no processo social e precisam ser enfrentados através da elaboração de um plano de ação.

anterior



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Problema Categorização

Uma segunda categorização propõe que os problemas sejam considerados como:

1. Problemas intermediários: são aqueles vividos no cotidiano da organização. Causam interferências na qualidade final dos produtos ou dos serviços prestados pela organização.

2. Problemas finais (ou terminais): são aqueles vividos diretamente pelos clientes ou usuários da organização. Eles devem ser o alvo do planejamento porque, para enfrentar problemas terminais, inevitavelmente, deve-se enfrentar aqueles problemas intermediários que interferem ou são causadores dos problemas finais.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Problema

Com quais tipos de problemas um processo de planejamento deveria trabalhar?

Temos de considerar que o processo de planejamento envolve um gasto razoável de energia por parte da equipe, e, portanto, tempo. De maneira geral, devemos planejar as intervenções sobre os problemas quase-estruturados e ao mesmo tempo finais, pois a transformação destes implica, necessariamente, o enfretamento dos demais.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Problema

Conclusão

Portanto, um problema pode ser entendido como um obstáculo que impede determinado ator de alcançar seus objetivos. Sendo assim, um problema é auto-referido e dependente da perspectiva de quem o identifica, ou seja, em determinada situação, o que é problema para um ator, pode ser oportunidade para outros atores.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Momentos do Processo

Todo método de planejamento apresenta, no seu desenvolvimento, passos ou etapas como uma sequência lógica de ações ou atividades. Ao propor a ideia de momentos do processo de planejamento, Matus (1989) pretende contrapor a ideia de etapas adotadas no planejamento tradicional e compreendidas como fases estanques, numa sequência rígida. Os momentos constituem uma dinâmica permanente, dialética, onde ora predomina uma lógica e ora outra.



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão
Tipos

Situação

Exemplo Prático
Questão
Conclusão

Ator Social

Fundamentos
e Métodos
Conclusão

Problema

Tipos
Categorização
Questão
Conclusão

Momentos do Processo

Tipos
Questão

Momentos do Processo

Tipos

Matus (1989) identifica quatro momentos que caracterizam o processo de planejamento estratégico situacional.

1. Momento explicativo: busca-se conhecer a situação atual, procurando identificar, priorizar e analisar seus problemas. Apesar das semelhanças deste momento com chamado "diagnóstico tradicional", aqui se considera a existência de outros atores, que têm explicações diversas sobre os problemas, impossibilitando a construção de uma leitura única e objetiva da realidade.

continua ▶



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão

Tipos

Situação

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social

Fundamentos

e Métodos

Conclusão

Problema

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão

Momentos do Processo

Tipos

Questão

Momentos do Processo

Tipos

2. Momento normativo: quando são formuladas soluções para enfrentamento dos problemas identificados, priorizados e analisados no momento explicativo, que podemos entender como o momento de elaboração de Propostas de Solução.

3. Momento estratégico: busca-se, aqui, analisar e construir viabilidade para as propostas de solução elaboradas, formulando estratégias para se alcançar os objetivos traçados.

4. Momento tático-operacional: é o momento de execução do plano. Aqui devem ser definidos e implementados o modelo de gestão e os instrumentos para acompanhamento e avaliação do plano.

anterior



Conceitos Básicos do PES

Estratégia

Questão

Tipos

Situação

Exemplo Prático

Questão

Conclusão

Ator Social

Fundamentos

e Métodos

Conclusão

Problema

Tipos

Categorização

Questão

Conclusão

Momentos do Processo

Tipos

Questão

Momentos do Processo

Esses momentos, apesar de suas especificidades, encontram-se intimamente articulados na prática do planejamento, constituindo uma relação de complementaridade, dando-lhe um caráter processual e dinâmico. Ou seja, a todo o momento estamos revisando nossa situação, a evolução dos nossos problemas e suas explicações e, a partir dessa evolução, revisando nossas intervenções e nossas ações para viabilizar essas intervenções, assim como a sua implementação e a avaliação dos seus resultados práticos.



Observação:

É importante que os conceitos anteriormente relacionados – estratégia, situação, ator social e problema – fiquem bem claros, porque serão muito utilizados na discussão que faremos dos momentos do processo de planejamento e nas seções seguintes deste Módulo.



Leitura Complementar

Para compreender melhor alguns fundamentos importantes do PES, faça agora a leitura dos textos abaixo:

Texto 1 - ["O ato de governar e o planejamento"](#)

Texto 2 - ["Tipos de Problemas"](#)

Texto 3 - ["Triângulo de Governo"](#)



Multimídia

Podemos entender que estratégia é, basicamente, uma maneira de construir **viabilidade** para um plano elaborado, visando alcançar determinados objetivos. Para melhor compreender o conceito de estratégia veja o [vídeo](#) "Jogo de Dama".

Na próxima aula, iremos discutir a importância do diagnóstico situacional em saúde, buscando orientá-lo para a elaboração do diagnóstico de sua área.

TÓPICO 3 Atividade



Fórum

Uma equipe de saúde pode achar que os principais problemas de uma comunidade, por seu impacto no perfil de mortalidade e por suas complicações, são o diabetes e a hipertensão arterial. Em função desses problemas mobilizam grande parte de sua energia, mas sente que a comunidade não dá a devida importância aos mesmos. Pode ocorrer que essa comunidade se sinta mais incomodada e afetada com a dificuldade de acesso a água e com o desemprego e a violência. Como lidar com numa situação como esta? Vamos discutir essa questão no fórum desta aula?



Referências

CECILIO, Luiz Carlos de Oliveira. Uma sistematização e discussão de tecnologia leve de planejamento estratégico aplicada ao setor governamental. In: MERHY, Emerson Elias; ONOCKO, Rosana (Org.). **Agir em saúde: um desafio para o público**. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 151-167.

GIOVANELLA, L. Planejamento Estratégico em Saúde: uma discussão da abordagem de Mario Testa. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 129-153, 1990.

MATUS, C. Fundamentos da planificação situacional. In: RIVERA, F.J.U. (Org.). **Planejamento e programação em saúde: um enfoque estratégico**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 105-176.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MESTRE no jogo de damas: este sabe tudo!!!. Produção de Fotosestranhas. Brasil: Youtube, 2008. 1 vídeo (1:03). Disponível em: <
<http://www.youtube.com/watch?v=NpolH1eAjRY> >. Acesso em: 20 dez. 2010.

PINTO, V. G. Planejamento. In: _____. **Saúde Bucal Coletiva**. São Paulo: Santos, 2008. p. 19-34.

RIVERA, F.J.U. (Org.). **Planejamento e programação em saúde - um enfoque estratégico**. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1989.



Referência da aula

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Faculdade de Medicina. Núcleo de Tecnologias e Educação a Distância em Saúde. **Curso de Especialização em Saúde da Família: Planejamento Estratégico Situacional - PES**. Fortaleza, 2010.