

INTERFACE DOS INSTRUMENTOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DOS INSTRUMENTOS DE PACTUAÇÃO DO SUS

1. INTRODUÇÃO

A implementação do Pacto pela Saúde tem possibilitado relevante experiência aos gestores e profissionais do SUS, em especial no tocante aos instrumentos decorrentes dos processos de planejamento e de pactuação. O avanço desta prática indica, todavia, a oportunidade e necessidade de se promover a integração entre esses instrumentos, o que contribuirá para o fortalecimento da gestão nas três esferas do poder executivo, desde que sejam aperfeiçoados e, conseqüentemente, consolidados como estratégicos para o SUS.

O Plano de Saúde (PS), a Programação Anual de Saúde (PAS) e o Relatório Anual de Gestão (RAG) expressam o Sistema de Planejamento do SUS e são instrumentos específicos de cada esfera, estratégicos para o alcance da capacidade resolutiva e para a sua inserção efetiva no Pacto pela Saúde.

Além destes instrumentos de planejamento, os gestores do SUS, das três esferas, pactuam nas Comissões Intergestores, o Termo de Compromisso de Gestão (TCG) no qual se concretiza a adesão do gestor ao Pacto pela Saúde; a Pactuação de Prioridades, Objetivos, Metas e Indicadores dos Pactos pela Vida e de Gestão, além do Plano Diretor de Regionalização (PDR) e Plano Diretor de Investimentos (PDI).

Nesse sentido, a formulação deste documento propõe que o conteúdo do TCG e seus Anexos, bem como o desenho proposto pelos gestores para a organização territorial em regiões de saúde, expressos no PDR e no PDI, estejam relacionados ao PS, à PAS e ao RAG, para que seja assegurada a coerência necessária a sua implementação. Esta proposição visa superar um problema atual para os gestores, dado que, no âmbito formal, **inexiste, até o presente, uma correspondência temporal que relacione a formulação dos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS com a elaboração dos instrumentos de Pactuação.**

Particularmente em relação à definição da regionalização e dos recursos para investimentos, cabe registrar as dificuldades enfrentadas na elaboração destes instrumentos pelos gestores, visto que requerem estrita vinculação com o Plano Estadual de Saúde e, ao mesmo tempo, com os processos de pactuação.

Algumas medidas se apresentam como relevantes para a superação dos desafios identificados na atual fase de implementação do Pacto pela Saúde. Entre essas, destaca-se a necessidade de definição da periodicidade de elaboração dos instrumentos do Pacto pela Saúde, ajustando-a aos tempos estabelecidos para a formulação dos instrumentos do Sistema de Planejamento do SUS, inclusive assegurando a possibilidade de ajustes anuais, quando da construção da PAS, a partir das recomendações indicadas no RAG.

2. INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E PRAZOS

2.1. INTERFACE DO PLANO DIRETOR DE REGIONALIZAÇÃO COM O PLANO ESTADUAL DE SAÚDE

A elaboração do PDR deve ser coerente com os conteúdos do Plano Estadual de Saúde. Pretende-se com isto abrir a oportunidade de resgatar o real sentido destes instrumentos, que é o de orientar a ação e a decisão dos gestores no que tange ao processo de gestão descentralizada e de alocação dos recursos de investimentos, voltados para a adequação da oferta das ações e serviços, numa perspectiva de regionalização.

Assim, o PDR deve explicitar o modelo de regionalização adotado, bem como os investimentos que serão necessários a sua consecução, sendo sua elaboração orientada pelo PES. Neste sentido, o PDR poderá se constituir um capítulo do próprio PES ou ser tratado separadamente, uma vez que implica em processo de pactuação entre gestores, resguardada a articulação entre os dois instrumentos.

Dada a dinamicidade presente na organização da rede de serviços de saúde, é desejável realizar atualizações periódicas do PDR, a partir das indicações do RAG, demandando também ajustes no PS, os quais estarão refletidos, por conseguinte, na PAS e no TCG.

2.2. INTEGRAÇÃO DOS PRAZOS

A integração dos prazos dos instrumentos do Sistema de Planejamento com os do Pacto pela Saúde deve guardar coerência com os prazos estabelecidos para a gestão, seja ela municipal, estadual ou federal. Assim, o **Plano de Saúde** - e, no caso do Plano Estadual de Saúde, o **PDR** e o **Termo de Compromisso de Gestão e seus Anexos**, são instrumentos com prazo e **vigência de quatro anos**. Além disso, em virtude do seu caráter dinâmico, esses instrumentos **podem ser ajustados anualmente**, a partir das indicações apontadas no RAG.

A elaboração desses instrumentos deve ocorrer no primeiro ano de gestão e sua implementação se dará no período compreendido entre o segundo ano da gestão em curso e o primeiro ano da gestão subsequente, considerando-se assim os quatro anos de vigência previstos para os mesmos. Desse modo, a temporalidade quadrienal do PS, do PDR e do TCG e Anexos alinha-se à do Plano Plurianual (PPA). Em termos práticos, isso significa que os períodos de vigência do PS, do PDR, do TCG e Anexos, são:

- ▶ 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e assim por diante para as gestões estadual e federal; e
- ▶ 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e assim por diante para a gestão municipal.

Ressalta-se ainda que tal proposição de prazos baseia-se no fato de que os processos de construção desses instrumentos estão em fase de implementação e em estágios diferenciados em cada esfera de gestão. Por isso, a sua adoção não deve resultar em paralisação ou retomada, mas sim em **incorporação gradual**, segundo os tempos e movimentos de operacionalização desses processos nas respectivas instâncias de governo. Essa observação tem em conta também que os períodos da gestão estadual e federal são diferentes da gestão municipal.

2.3. INTEGRAÇÃO DOS PROCESSOS

É importante que haja coerência e convergência nos fluxos e processos estabelecidos no Sistema de Planejamento com os da Pactuação do SUS. Nesse contexto, cabe destacar que o Plano de Saúde, o TCG e seus Anexos e o RAG devem ser aprovados nos respectivos Conselhos de Saúde.

No que refere aos TCG Estadual e Municipal e seus Anexos, além da aprovação no Conselho, estes devem ser pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Cabe à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) a homologação dos TCG Federal, Estadual e Municipal, **somente quando do momento de adesão ao Pacto**.

3. OPERACIONALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE PACTUAÇÃO DO SUS NO PERÍODO DE GESTÃO

3.1. PRIMEIRO ANO DA GESTÃO

Em termos operacionais, o primeiro ano de gestão deve ser dedicado à elaboração do PS (e, no caso do Plano Estadual de Saúde, do PDR, do TCG e seus Anexos que, como proposto, têm todos a temporalidade de quatro anos. Por conseguinte, a operacionalização desses instrumentos inicia-se no segundo ano da gestão em curso, prosseguindo até o primeiro ano da administração subsequente.

Na elaboração da proposta de PS (e, no caso do PES, do PDR) a ser submetida ao respectivo Conselho de Saúde, são considerados subsídios privilegiados, entre outros, o Programa de Governo, os relatórios das Conferências de Saúde e o RAG relativo ao ano anterior, sendo previstos dois momentos: o de análise situacional e o de formulação de objetivos, diretrizes e metas.

Cada esfera de gestão, no seu respectivo processo de formulação da proposta de PS, deve ter conta a importância da participação social, criando as condições, portanto, que a viabilizem. Nesse aspecto, cabe ressaltar o estabelecido na Lei n.º 8142/90, quanto à realização de Conferências de Saúde a cada quatro anos, sendo desejável, portanto, que estas ocorram no primeiro ano da gestão.

Assim como o PS e o PPA, no primeiro ano de gestão também deve ser elaborada a PAS, a ser executada no segundo ano de gestão, ou seja, com temporalidade de um ano, considerando os prazos diferenciados para LDO e LOA. A PAS deve estar concluída até o mês de dezembro do ano que precede a sua vigência. É desejável que o processo de formulação da LDO e da LOA – cujos períodos são fixados – seja articulado ao da PAS.

Cabe verificar também, nesse ano, a existência do RAG do ano anterior e, caso não haja, é necessário que sejam adotadas medidas para a sua elaboração, que deve ser concluído até o mês de maio (Portaria GM/MS Nº. 3.176/2008).

3.2. SEGUNDO, TERCEIRO E QUARTO ANOS DA GESTÃO

Nesse período, caberá ao gestor conduzir, anualmente, os seguintes movimentos relativos aos processos de planejamento e pactuação:

- **Elaboração do RAG do ano anterior;**
- **Realização de ajustes, se necessários, no PS – incluindo o modelo de regionalização e o investimento estabelecidos no PDR – e no TCG e seus Anexos, conforme indicação constante do RAG;**
- **Execução da PAS do ano em curso, elaborada até dezembro do ano anterior, com base no PS e segundo eventuais indicações constantes do RAG;**
- **Elaboração da PAS, até o final do ano em curso, para execução no exercício subsequente (como registrado anteriormente, considerando a importância da harmonização entre os instrumentos, é recomendável que o processo de formulação seja concomitante ao de elaboração da LDO e da LOA, observando-se os prazos estabelecidos para tal);**
- **Revisão do PPA e elaboração da LDO e da LOA.**

No último ano de gestão, deve-se atentar para a elaboração do RAG relativo a este período, de modo a evitar que tal situação fique como pendência para a administração seguinte. O mesmo se aplica à PAS para o próximo ano, tendo em conta o PS vigente.

4. MATRIZ-SÍNTESE DA PERIODICIDADE DE ELABORAÇÃO E DOS PRAZOS DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E DO PACTO PELA SAÚDE.

Instrumento	Periodicidade	Prazos de Elaboração e Execução
Plano de Saúde (PS) e Plano Diretor de Regionalização (PDR)	A cada quatro anos	Elaboração durante o exercício do primeiro ano da gestão em curso. Execução a partir do segundo ano da gestão em curso até o primeiro ano da gestão subsequente.
Plano Plurianual (PPA)	A cada quatro anos	Elaboração durante o exercício do primeiro ano da gestão em curso (04 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro = 31 de Agosto). Execução a partir do segundo ano da gestão em curso até o primeiro ano da gestão subsequente.
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Anual	O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser encaminhado ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro = 15 de Abril.*
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Anual	O projeto de Lei Orçamentária será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro = 31 de Agosto.*
Programação Anual de Saúde (PAS)	Anual	Elaboração durante o ano, para execução no ano subsequente.*
Relatório Anual de Gestão (RAG)	Anual	Até 31 de maio do ano em curso (relativo ao ano anterior).
Termo de Compromisso	A cada quatro	Durante o exercício do primeiro ano da gestão em curso. Execução

de Gestão (TCG) e Anexos	anos	a partir do segundo ano da gestão em curso até o primeiro ano da gestão subsequente.
---------------------------------	------	--

* Conforme disposto nos incisos I, II e III, do art. 35, do ADCT/CF-1988.

5. MATRIZ SÍNTESE DA PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E DO PACTO PELA SAÚDE

MUNICÍPIOS

2009	2010	2011	2012	2013
Elaboração do PMS (2010-2013), PAS (2010), RAG (2008), TCGM e Anexos (2010-2013).	Elaboração da PAS (2011) e do RAG (2009).	Elaboração da PAS (2012) e do RAG (2010).	Elaboração da PAS (2013) e do RAG (2011).	Elaboração do PMS (2014-2017), PAS (2014), RAG (2012) e do TCGM e Anexos (2014-2017).
Execução da PAS (2009), elaborada no ano anterior (2008); do PS (2006-2009); e do TCG e Anexos em vigor.	Execução do PMS e TCGM (2010-2013) e da PAS (2010).	Execução do PMS e TCGM (2010-2013) e da PAS (2011).	Execução do PMS e TCGM (2010-2013) e da PAS (2012).	Execução do PMS, do TCGM (ambos 2010-2013), e da PAS (2013).
	Ajustes no PMS, no TCGM e Anexos e no PDRI, caso necessário.	Ajustes no PMS, no TCGM e Anexos e no PDRI, caso necessário.	Ajustes no PMS, no TCGM e Anexos e no PDRI, caso necessário.	

ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E UNIÃO

2009	2010	2011	2012	2013	2014
Elaboração da PAS (2010) e do RAG (2008).	Elaboração da PAS (2011) e do RAG (2009).	Elaboração do PS, PDRI, TCG (2012-2015), da PAS (2012) e RAG (2010).	Elaboração da PAS (2013) e do RAG (2011).	Elaboração da PAS (2014) e do RAG (2012).	Elaboração: PAS (2015) e RAG (2013).
Execução do PS (2008-2011) e PAS (2009).	Execução do PS (2008-2011) e da PAS (2010).	Execução do PS (2008-2011) e da PAS (2010).	Execução do PS, PDRI e TCG (2012-2015) e da PAS (2012).	Execução do PS, PDRI e TCG (2012-2015) e da PAS (2013).	Execução do PS, PDRI e TCG (2012-2015) e da PAS (2014).
Ajustes no PS, PDRI e no TCG e Anexos (2010), caso necessário.	Ajustes no TCG (2011).		Ajustes no PS, PDRI e no TCG e Anexos, caso necessário.	Ajustes no PS, PDRI e no TCG e Anexos, caso necessário.	Ajustes no PS, PDRI e no TCG e Anexos, caso necessário.