

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**Análise do Modelo de Projetos para financiamento do Fundo
Nacional de Saúde tendo como referência o Planejamento
Estratégico Situacional**

**Porto Alegre
2006**

Maria da Graça Xavier

Análise do modelo de Projetos para financiamento do Fundo Nacional de Saúde tendo como referência o Planejamento Estratégico Situacional.

Conclusão do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica em Saúde apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profª Maria Ceci Araújo Misoczky

**Porto Alegre
2006**

“O planejamento não é mais que a tentativa de viabilizar a intenção que o homem tem de governar o próprio futuro”(MATUS, 1996).

AGRADECIMENTOS

“Sintonizar-se quer dizer perceber a razão incomensurável e coesa da existência humana, que preenche o vazio que acreditamos existir entre os seres humanos.”

Hammed

Meus agradecimentos a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que este trabalho fosse realizado:

À minha família, pelo carinho, compreensão e paciência.

Aos meus colegas que incentivaram, apoiaram e ajudaram com seu “ombro amigo”.

À minha orientadora, Prof^a Maria Ceci, aos professores e às demais pessoas que tiveram todo um esforço para que este Curso fosse realizado.

RESUMO

Este estudo faz uma análise do Modelo de Projeto do Fundo Nacional de Saúde tendo como referência o Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus. O modelo pré-projeto do FNS é analisado tendo como pressuposto os conceitos de Cálculo Situacional, os Postulados do Planejamento Estratégico, os conceitos de problemas Bem-Estruturados e Quase-Estruturados definidos por Matus. Identifica-se através do referencial teórico dos Modelos Epistemológicos e dos Quatro Momentos do PES, o modelo de projeto para financiamento junto ao FNS.

Palavras-Chave: Projeto; Planejamento Estratégico; Modelos Epistemológicos de Matus; Quatro Momentos do PES.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Tela do Pré-projeto	8
Figura 2 - Quadro de Universo de eventos e as Probabilidades de ocorrência.....	23
Figura 3 - Quatro modelos Epistemológicos de Matus	25

LISTA DE ABREVIATURAS

LDO Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA Lei Orçamentária Anual

MS Ministério da Saúde

PES Planejamento Estratégico Situacional

PNH Política Nacional Humanização

PPA Plano Plurianual

SUS Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	7
2	JUSTIFICATIVA.....	12
3	REVISÃO TEÓRICA PRELIMINAR.....	13
3.1	INTRODUÇÃO AO CÁLCULO SITUACIONAL.....	13
3.2	CRÍTICA AO PLANEJAMENTO NORMATIVO.....	16
3.3	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	20
4	OBJETIVOS.....	29
4.1	OBJETIVO GERAL.....	29
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	29
5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
6	ANÁLISE.....	31
	CONCLUSÃO.....	36
	REFERÊNCIAS.....	37

1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Esse estudo é uma análise sobre os projetos de financiamento do Fundo Nacional de Saúde, utilizando o PES-Planejamento Estratégico Situacional como referência. Segundo Matus¹ (1996), planejar é projetar-se para o futuro, usar da subjetividade de cada ator do jogo social e, principalmente, identificar-se com a realidade.

O Fundo Nacional foi criado em 24 de julho de 1969, fortalecendo-se como instituição indispensável na consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 11 de outubro de 2001, através do Decreto 3.964. Em 16/10/2000, através da portaria 1147/GM, foi reestruturada a Unidade do Núcleo Estadual do Rio Grande do Sul, onde foi incluída a Divisão de Convênios e Gestão com a atribuição de prestar cooperação técnica para Habilitação, Análise de Projetos, Acompanhamentos e Análise de Prestação de Contas para Convênios com entidades governamentais e não-governamentais. O financiamento e repasse de recursos através de convênios do Fundo Nacional de Saúde têm a sua instrumentalização através das Normas de Cooperação Técnica e Financeira, que anualmente sofre modificações com a intenção de que sejam mais didáticas para os procedimentos dos pleitos. Constam nas Normas de Financiamento, orientações sobre as formas de Cooperação e Operacionalização, apresentadas aqui de maneira sintética:

- habilitação - condição necessária para fazer receber recursos;
- operacionalização - formalização, qualificação e requisitos dos pleitos, apresentação do Pré-projeto (ferramenta da WEB);
- programas e ações - prioridades definidas em conjunto pelas três esferas de gestão e pelo controle social (Conselhos Municipais);

¹ Carlos Matus – Economista chileno, Ministro da Economia no governo de Salvador Allende, Presidente do Banco Central do Chile, no mesmo governo, com pós-graduação em Harvard, presidente da Fundação Altadir, falecido em dezembro de 1998.

- convênios e instrumentos congêneres - onde teremos orientações sobre Prorrogação de Convênios (execução e vigência), Reformulação, Acompanhamento e Prestação de Contas. Também fazem partes das Normas de Financiamento, itens que tratam do Plano de Trabalho, especificamente, dos Formulários e Informações Complementares.²

Além das Emendas temos os Pleitos através de Programas, os quais são definidos como: “uma das formas de expressão da política de saúde, cujo objetivo é produzir uma mudança na situação atual”. Os mesmo são determinados através dos seguintes Instrumentos de Planejamento: Plano Plurianual -PPA? Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO? Lei Orçamentária anual-LOA? Agenda de Saúde³.

Em 2004 o Fundo Nacional de Saúde disponibilizou a ferramenta Pré-projeto, como novo modelo de projeto do FNS, cujo preenchimento é através da WEB.

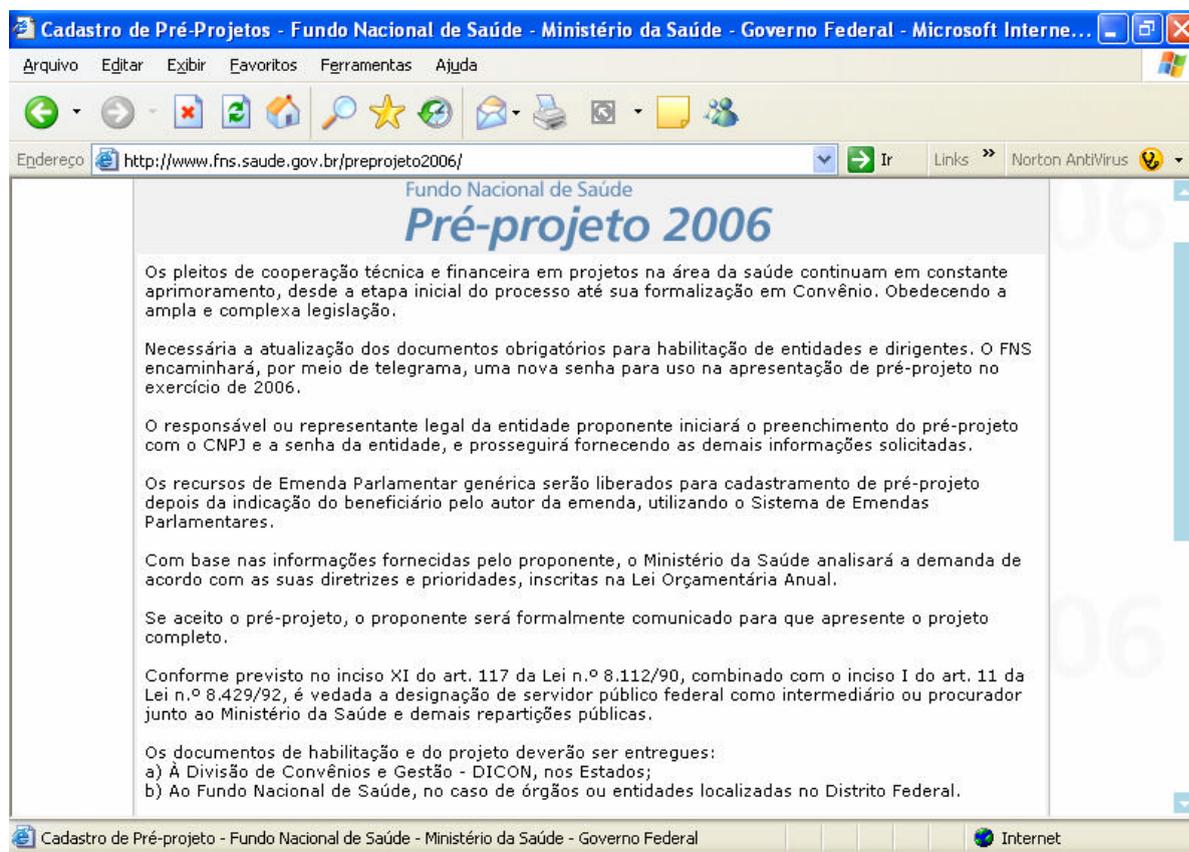


Figura 1 - Tela do Pré-projeto Fonte: extraído da página de www.fns.saude.gov.br

² Fonte: Normas de Cooperação Técnica e Financeira -2005

³ Gestão Financeira do Sistema Único de Saúde – Manual Básico, (Brasil, 2005 p. 42)

O objetivo é dar resolutividade para a confecção do Plano de Trabalho, principalmente quando se tratarem de pleitos simples. Dando continuidade, ao objetivo de análise, entendimento imediato e amplitude na comunicação com os convenientes, foram acrescentados dois módulos: O Módulo Parlamentar e o Módulo SOMASUS. O primeiro tem a função de facilitar a distribuição dos recursos financeiros e acompanhamento do Parlamentar na utilização dos mesmos, e o segundo, auxiliar na elaboração de projetos de obras e equipamentos para gestores estaduais e municipais⁴.

A ferramenta é composta por um menu de ícones, localizados à esquerda da tela que são preenchidos de forma gradual e pré-requisitiva, onde que, para cada ícone existe instruções de preenchimento, os quais relacionaremos aqui:

- recurso – pode ser Emenda ou Programa;

- objeto – determinado conforme o título da Ação do Programa. Por exemplo: Ação - “Estruturação da rede de serviço de Atenção Básica de Saúde”, poderemos ter como objeto aquisição de equipamento e material permanente, ampliação, conclusão, construção e aquisição de unidade móvel de saúde;

- plano de aplicação – é a definição do valor do concedente(MS) e o valor do conveniente quando tivermos contrapartida - estado, distrito federal e municípios - na previsão de gastos por elemento de despesa, correlacionada com as atividades/metast;

- cronograma de execução – ordena as metas a serem atingidas em etapas seqüenciais, especificando cada uma delas, qualificando-as (unidade de medida) e indicando a previsão de início e fim das fases do Projeto (Normas de Cooperação Técnica e Financeira, 2005, p.70);

- cronograma de desembolso – indica-se a previsão mensal de recebimentos dos recursos, conseqüentemente, o início da efetivação das despesas;

⁴ Normas de Cooperação Técnica e Financeira – 2005.

- informação da proposição – é a justificativa da proposta;

- unidade assistida – é o cadastro da unidade assistencial que receberá o benefício, com endereço, número de leitos da unidade, avaliação da situação atual dos serviços de saúde, ações/atividades previstas para aquela unidade e prioridades nas instâncias estadual e municipal deste benefício;

- informações complementares – são informações adicionais sobre obra e arquitetura.

Estes ícones relacionados são os exigidos para todos os pleitos, que seria o essencial do projeto, propriamente dito, os demais que se seguem são específicos, conforme o projeto, que são: medicamento/material de consumo, unidade móvel de saúde, equipamentos /material permanente, declaração de situação do imóvel, dados bancários, contato.

Sendo que no ícone “finalizar” teremos uma crítica geral do Plano de Trabalho executado.

Em 2006 o Plano de Trabalho das propostas já é impresso junto com o termo de Convênio, quando efetivado o financiamento, evitando novo preenchimento fora da WEB. No passado recente, gestores municipais contratavam escritórios de planejamento para elaborar seus projetos, sem ter certeza que seu pleito seria aprovado, acarretando assim gastos desnecessários, principalmente para municípios de pequeno porte e recursos.

A intenção deste estudo não é criticar a ferramenta supracitada, que foi fruto de estudo e dedicação de uma equipe, outrossim, devemos ressaltar o mérito da transparência e a facilitação da ferramenta Pré-projeto, tanto que evidenciamos suas qualidades tais como: acessibilidade, transparência, eficácia, etc.

A ferramenta Pré-projeto por estar “formatado” de acordo com as diretrizes e critérios de cooperação financeira do Ministério da Saúde, corrigiu distorções do passado, tais como:

- municípios de pequeno porte construindo Posto ou Hospitais de tamanhos desproporcionais à sua população, ou demanda;

- municípios de atenção básica “tentando” adquirir equipamentos de “alta complexidade”;

- construções de postos em propriedades com irregularidades; etc.

O estudo tem a finalidade de propor a flexibilização do planejamento e apresentação de projetos, conforme o nível de complexidade dos mesmos.

De sorte que, atualmente, o fazer projetos para transferências de recursos, através do FNS, nos remete para o conceito do Modelo Determinista, onde tudo é predizível com segurança completa (MATUS, 1996). As especificidades não podem sair do controle do ator que formula o plano (β), pois terão valor igual a zero. Há um só planejamento com um só resultado. Nos conceitos matusianos, o planejamento no campo social é reconhecer que $\beta \neq 0$ (MATUS, 1996).

Estamos inseridos num sistema social, onde temos atores, cenários com variáveis que não são precisas nem finitas, é adequado ignorar que no sistema social lidamos com problemas semi-estruturados característicos do Modelo de Incerteza Quantitativa e do Modelo de Incerteza Dura?

Onde por definição, problemas semi-estruturados são problemas que não “podemos definir nem explicar com precisão, por isso não sabemos bem como enfrentá-los e muito menos conhecemos os critérios para escolher entre as opções que somos capazes de conceber para enfrentá-los” (Matus, 1996). E, como foi supramencionado, fazem parte de dois Modelos de sistemas classificados por Matus, onde o primeiro enumera as possibilidades mas não se atribui nenhuma probabilidade objetiva; o segundo, o futuro está aberto a muitas possibilidades e não podemos imaginá-las todas.

2 JUSTIFICATIVA

A intenção deste estudo é refletir sobre a possibilidade da flexibilização do planejamento, a partir dos conceitos do Planejamento Estratégico de projetos junto ao Fundo Nacional de Saúde, voltados principalmente a Programas com intersectorialidade tais que, envolvam Entidades Acadêmicas, Fundações, Secretarias Estaduais (sugerindo principalmente para o uso em sub-convênios que envolvam muitos municípios e valores representativos), etc.

3. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

3.1 INTRODUÇÃO AO CÁLCULO SITUACIONAL

O PES é um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público. Foi concebido para servir aos dirigentes e às organizações públicas. Seus temas são os problemas públicos, e é também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (HUERTA, 1996).

Segundo Azevedo (1992), O PES pretende resgatar o planejamento como método de governo, como ferramenta útil, flexível e eficaz para lidar com as necessidades da direção de cada lugar da administração pública. A autora esclarece ainda, que governo (com “g minúsculo”) para Matus, pode se referir ao comando de um processo, não apenas do Estado, mas também de um ministério, sindicato ou unidade de saúde, por exemplo.

De uma ótica particular, o PES é uma ferramenta de planejamento que evita a improvisação, que articula meios disponíveis através do uso do cálculo sistemático, reconhecendo todas as variáveis do processo, sempre considerando as mais relevantes.

De acordo com Matus (1996), planejamento pode ser aplicado a qualquer atividade humana em que é necessário um esforço para alcançar objetivo.

Segundo o autor em estudo, “planejamento refere-se ao cálculo que precede e preside a ação e que o problema da *mediação* entre as duas etapas está resolvido” (1997,p41). Para termos uma consolidação de planejamento, devemos considerar três variáveis que afetam o cálculo supracitado para sustentar as decisões:

- a) o horizonte temporal da análise – a situação temporal desta análise - presente, futuro, etc;
- b) sistematicidade da análise - como é realizada esta análise, tipos de métodos, experiências, etc;

c) dimensões consideradas – esta análise está inserida em parte da realidade ou é uma análise dentro de uma visão global e situacional.

Conforme a combinação das três variáveis, teremos os seguintes cálculos:

1) Cálculo assistemático – parcial, imediatista: é o cálculo que tem sua tônica na intuição, é reflexivo, compartimentalizado e limitado na perspectiva.

Cálculo ? mais pobre;

2) Previsão assistemática- a condição da variável “a” é incrementada, o cálculo é reflexivo projetado para o futuro, não tem sistematicidade, não tem amplitude situacional;

Cálculo intuitivo ? previsão assistemática;

3) Cálculo situacional imediatista – incremento das variáveis “b” e “c” em curto prazo, “mas míope”, como define o autor;

4) Cálculo situacional – considera o futuro, a visão não é limitada a um corte da realidade, é apoiado em teorias e métodos poderosos, articulado e sistemático;

Cálculo? planejamento.

Diante disso, Matus levanta a questão: porque o Cálculo situacional sistemático e articulado é mais eficaz que o cálculo situacional imediatista ou que o cálculo puramente técnico?

Para responder adequadamente, cita seis argumentos:

Primeiro argumento: “É necessária uma mediação entre o futuro e o presente”.

Decidir o que fazer hoje implica em saber o que será relevante amanhã. Este argumento exarceba a necessidade de prever as possibilidades do amanhã para antecipar o que devo fazer hoje. Neste argumento, Matus salienta a necessidade de não ficarmos esperando o futuro, de não ficarmos observando-o como um ponto distante, pois com esta atitude estaremos sendo resistentes à formalidade do planejamento. Ressalta a importância do tempo, principalmente o

tempo social o qual classifica de irreversível. “a exploração do futuro ajuda-nos a decidir hoje com maior eficácia”.

Segundo argumento: “É necessário prever quando a predição é impossível”.

É prever possibilidades para prever ações e sermos oportunos e eficazes na ação, segundo o autor. O futuro depende de muitas variáveis, não sendo fácil muitas vezes, a predição. Se transformarmos estas variáveis em incógnitas com determinada probabilidade dentro de algumas possibilidades, teremos mais condições de plano para disseminá-las.

Terceiro argumento: “Reação veloz e planejada ante as surpresas”.

O terceiro argumento nos remete aos imprevistos que estamos sujeitos, os quais exige de um planejador reação rápida e eficaz ante as surpresas. Se não temos planos e somos surpreendidos, devemos reagir imediatamente após a surpresa.

Quarto argumento: “É necessária uma mediação entre passado e futuro”.

A necessidade da aprendizagem na prática como mediação entre passado e futuro. Nossos erros de hoje servirão para melhorar nosso planejamento para amanhã.

Quinto argumento: “É necessário mediação entre conhecimento e ação”.

É o planejamento usando análise do presente para o presente. Devemos considerar as opiniões dos diversos atores, suas experiências e as diversidades de posições, tendo em consideração o cálculo técnico, político e social.

Sexto argumento: “É necessário coerência global ante as ações parciais dos atores sociais”.

Têm-se vários atores, teremos várias ações parciais, portanto o sexto argumento nos recomenda a conexão racional destas ações.

Dando continuidade, o planejamento não pode ser reativo, só existir quando surgirem os problemas, pois teremos aí uma improvisação, deixando-se

de avaliar as variáveis críticas. Conforme as lentes matusianas, “o cálculo que precede e preside a ação”, é uma instância tanto do processo do governo como do processo do planejamento. Isso obriga a simular o futuro através de planos. Assim surgem os planos anuais, os planos para o período de governo e os planos de muito longo prazo. Estes planos estão baseados no diagnóstico do planejador, que após conhecer a realidade com seus problemas e deficiências, traça objetivos expressos no ano-base do plano. Se tais objetivos ficam ao nível do *deve ser*, teremos um plano normativo, o qual define-se em uma norma que deverá ser “cumprida”.

3.2 Crítica ao Planejamento Normativo

No plano normativo, o planejador é um técnico a serviço de uma força social, é quem domina técnica de fazer planos. Planeja abordando os problemas por instâncias. Faz diagnósticos de uma única perspectiva.

Os objetivos deste plano, podem ser representados através da seguinte relação:

Objetivos ? imagem-objetivo ? Metas com precisão qualitativa e precisão quantitativa.

Conforme Matus, “o planejador tem que selecionar instrumentos ou meios de ação capazes de atacar os problemas identificados no diagnóstico e fazê-lo com a intensidade necessária”. (Matus,1997,p38)

Os planos terão que estar sempre sob uma revisão criteriosa, que sejam atuais, necessários e que tenham qualidade.

A não consideração do supramencionado nos reportará a uma restrição, traduzindo o planejamento em um processo técnico de apoio à tomada de decisão, onde o outro não existe e não é observado o *pode ser* e o *fazer*. Por conseqüência terá alta governabilidade, pois só um planeja e governa o sistema, o qual opera dentro das seguintes características, traduzidas aqui de maneira fiel a citação da obra Política,Planejamento e Governo (Matus, tomo I, 1997,p50):

- i. um ator planeja e dirige, os demais são simples agentes econômicos;

ii. as ações que os agentes econômicos produzem são previsíveis e enumeráveis, porque correspondem a uma teoria do comportamento conhecível e conhecida;

iii o sistema gera incerteza, mas ela refere-se exclusivamente à probabilidade de ocorrência e aos efeitos das ações previsíveis – não existe o não-enumerável e o inimaginável;

iv. o ator que planeja e dirige não controla algumas variáveis, mas as variáveis não-controladas não têm condução inteligente e criativa, porque não se referem a outros atores que fazem planos.

Este sistema será visivelmente de alta condução, onde:

a) excluindo a ação que produz o plano, as demais ações serão consideradas resultados de um comportamento, de um procedimento;

b) as variáveis não controladas, não têm autor inteligente e criativo: constituem “movimentos” que não sabemos explicar;

c) teremos uma incerteza bem-definida, pois suas possibilidades são numeráveis e poderemos atribuir-lhes probabilidades;

d) sua teoria é de comportamento social que se apóia na relação causa-efeito, onde o efeito é predizível;

Desta forma, é um planejamento que se baseia em duas variáveis:

1. o ator-sujeito governa, planeja e monopoliza a criatividade de ação;

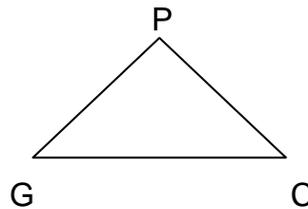
2. o sistema como objeto planejado, compreendendo agentes econômicos que têm comportamentos sociais (1997,p.51).

Segundo o autor, este modelo limita de maneira ilegítima todas as ações e procedimentos, assumem a existência do *eu* como poder absoluto.

O Planejamento Normativo, como foi mencionado acima, parte de um diagnóstico que se traduzirá em objetivos, os quais terão uma Norma que deverá ser cumprida. Esta fixará, dentro de determinadas possibilidades, a diferença entre a realidade e o necessário, levando em consideração o aspecto técnico, como também as complexidades metodológicas.

Da mesma forma, não teremos o triângulo do governo, que segundo Matus é a articulação das três variáveis que constituem um sistema triangular (representado e definido abaixo), pois estaremos condicionados somente ao governo, olvidando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo:

Triângulo de Governo



- a) P – projeto de governo: propostas de um ator para realizar seus projetos;
- b) C – capacidade de governo: capacidade de condução, técnicas, métodos, habilidades e experiência de um ator e suas equipes;
- c) G – governabilidade do governo: é a relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo. Sendo uma relação diretamente proporcional, ou seja, maior controle, maior governabilidade.

Segundo o autor, neste planejamento, o mundo dos homens é do tamanho de seu vocabulário, onde novos conceitos serão traduzidos como sinônimos do vocabulário dominado; negação da realidade.

Além disso, “o ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada e nesta realidade, ele não coexiste com outros atores que também planejam” (Matus,1997, p72). Para este planejador, que tem sua teoria baseada no comportamento econômico, não há processos criativos, temos processo que seguem leis, o necessário é descobri-las.

Citando o levantamento dos postulados do Caso Normativo abordados por Matus, teremos os seguintes itens:

1. **O sujeito é diferenciável do objeto:** O sujeito controla o objeto e são independentes. Existe um sujeito que planeja um objeto, sendo que o sujeito é o Estado e o objeto é a realidade econômica social. O primeiro controla o segundo.

Condição: Se o sujeito conhece o objeto planejado, terá governabilidade.

2. Não pode haver mais de uma explicação verdadeira.

O sujeito faz um diagnóstico da realidade. Um só ator, um só diagnóstico. Uma verdade única e absoluta.

Condição: Uma verdade científica é a resposta da realidade.

3. Explicar é descobrir as Leis que regem os objetos.

O objeto planejado segue leis e não há imprevistos para o sujeito que planeja. A governabilidade do sistema provavelmente será total, exceto se tivermos um imprevisto da natureza, segundo Matus. Nesta realidade, o homem se relaciona com as coisas numa associação estável entre condutas rotineiras atreladas às suas respectivas variáveis. Esta realidade social é traduzida na relação causa-efeito, ou em relações comportamentais. Previsão é sinônimo de predição. Toda ação é traduzida como ação-comportamento, exceto a do sujeito que planeja. Não temos atores sociais planejando, temos agentes econômicos com comportamentos previstos. A realidade está condicionada a leis, teremos que descobri-las para prever seu futuro. A governabilidade do sistema é total desde que não haja imprevistos. Não temos atores sociais, portanto não temos ações estratégicas.

Condição: Eu planejo, tu não planejas.

4. O poder não é um recurso escasso.

O Estado é o único ator que planeja e não convive com outros atores, tendo todo o poder. Não têm oponentes. Seu único condicionante, são os recursos econômicos. O Planejamento é um cálculo normativo, não existe diagnóstico.

Condição: Não tem cálculo estratégico.

5. Não existe a certeza mal definida.

Como o planejamento é condicionado a um *deve ser*, não terá incerteza mal-definida. Não temos problemas quase-estruturados. O planejamento está no contexto de leis estáveis, não temos probabilidades fora do contexto.

Condição: Não existe incerteza mal-definida.

6. Os problemas a que se refere o Plano são bem-estruturados e tem solução conhecida.

O plano tem um final “fechado”, conhecido, como os meios para executá-los estão dentro de uma condição já desenhada. Temos uma situação final conhecida, temos um final fechado para problemas bem-estruturados.

Condição: O único objetivo é cumprir o plano.

A teoria do **Planejamento Normativo** torna-se incoerente por não considerar outros sujeitos criativos que também planejam, e também porque o ator que planeja está “sobre ou fora da realidade”. Segundo Matus, suas características são:

- é **Normativo** – obedece a um plano onde suas relações são de causa-efeito, não observando as relações de interação humana de iniciativa-resposta; sua ação é gerenciada por governantes e políticos;

- é **Técnico e Neutro** – pois pode ser aplicável por qualquer ator, em qualquer situação e para qualquer objetivo. Para este planejamento a realidade é objetiva e só há uma verdade científica;

- é **um Cálculo Econômico** – sua teoria de base é a Economia, não considera o contexto político no qual será desenvolvido; o único recurso escasso é o econômico;

- não considera **Adversários** - não existe o cálculo interativo (eu e o outro e nossos conflitos ou convergências); só um ator (quase sempre o governo) planeja em um sistema fechado, com problemas bem-estruturados;

- é um planejamento com **Certeza** - não tem variantes em seu plano, tudo que sair do poder do planejador não é considerado. Ignora a incerteza maldefinida, característica do cálculo iterativo.

- é de **Médio Prazo** – não existe o planejamento para o dia-a-dia ; o que conta é o futuro, em uma taxa negativa de desconto psicológico sobre o tempo;

- é **Inconsistente** – usa o método normativo para traçar o plano, mas não pode usá-lo para tratar o “diagnóstico”. O diagnóstico é um sistema de final aberto, repleto de problemas mal-estruturados, em contrapartida o plano é um futuro de sistema de final fechado com problemas bem-estruturados;

- é **Discursivo** – é essencialmente um plano com discurso normativo que não é operacional, nem prático porque não é modular;

- é **Administrativo** – como só é relevante o que for do contexto econômico, falta-lhe teoria e relações para tratar de problemas da transformação social, das mudanças estruturais e condições para analisar a revolução ou a reforma social;

- é **Oficialista** – é a tradução de uma estrutura lógica de planejamento de e para o Governo;

- é **Dissimulado** –segundo Matus, o enfoque normativo oculta a incoerência que existe em suas implicações causais e o formalismo metodológico, onde se concentra na coerência e no equilíbrio nas relações econômicas, desprezando uma avaliação dos meios escolhidos para alcançar seus objetivos;

- opera em **Tempo Rígido** – decompõe-se em cortes fixos e homogêneos de tempo; objetivos com data marcada. Não tem atores sociais, não existe diferença de taxas psicológicas de desconto sobre o futuro que os atores sociais aplicam em suas decisões. “O tempo é linear e uniforme para todos” (1996).

Contudo, apesar de suas limitações, todo planejamento tem que ter a *dimensão normativa*, pois sem norma não existe planejamento e planejador. O Normativo aparece fazendo parte do estratégico, através da direcionalidade econômica e política do método estratégico, mas procurando o equilíbrio entre o *deve ser e o pode ser*, entre o *político e o econômico*.

3.3.Planejamento Estratégico Situacional

3.3.1. Planejamento estratégico.

Por outro lado, no modelo estratégico de planejamento, serei *eu* e o *outro* com objetivos conflitantes, algumas ações estão relacionadas a “comportamentos, as outras são ações estratégicas fundamentadas em um juízo estratégico”. Não limita espaços e propostas de ação e governo.

Assim como foram citados os postulados do Planejamento normativo, faremos uma abordagem dos postulados do planejamento Estratégico.

1. O sujeito não é distinto do objeto .

É impossível separar sujeito do objeto planejado. O sujeito está contido no objeto planejado, que por sua vez contém outros sujeitos que planejam. Há vários graus de governabilidade, pois temos vários atores, ou sujeitos planejando. Não há mais controle da realidade planejada.

Condição: Vários graus de governabilidade.

2. Há mais de uma explicação verdadeira.

Vários atores, várias realidades. A realidade é diretamente proporcional a inserção social de cada ator – explicação situacional. Há uma relatividade de tempo, de racionalidade, eficácia, etc.

Condição: Não temos um diagnóstico único e uma verdade objetiva.

3.Os atores sociais geram possibilidades num sistema social criativo que somente em parte, segue leis.

Todos os atores são criativos. A predição é muito limitada, dando lugar à previsão. Para entendermos a realidade e termos capacidade de previsão do futuro, não podemos interpretar toda ação humana como comportamento. O ator que planeja lida com outros atores havendo interação entre atores sociais, sendo necessário o cálculo interativo ou o juízo estratégico nesta relação. Vários atores

com criatividade estarão enfrentando-se com objetivos conflitantes, deixando de existir o sujeito que planeja e governa sozinho.

Condição: todos os atores são criativos.

4.O poder é escasso e limita a viabilidade do deve ser.

Se todos atores planejam, a eficácia está em vencer ou evitar a resistência dos demais. O sujeito que planeja tem que considerar que seu plano vença os outros planos e também evitar a contrariedade a seu próprio plano. Não temos mais o *deve ser* (normativo), mas o *pode ser* e a *vontade de fazer*. Teremos a resistência do objeto a ser planejado, como também devemos considerar que este terá o seu próprio plano.

Condição: pode ser e a vontade de fazer

5.A incerteza mal definida domina o sistema social.

Como temos vários atores planejando, teremos um ambiente de resistência e de conflito, tendo como consequência um plano que não poderá ser enumerada toda a sua possibilidade e nem atribuir probabilidades. Temos uma incerteza mal-definida, conseqüentemente, problemas quase-estruturados.

Condição: incerteza mal-definida

6.O plano refere-se a Problemas quase-estruturados.

A realidade planejada não tem data de início e de término. Vários planos concorrem e conflitam, tendo finais abertos e resultados diferentes. O plano tem que ser cumprido e também vencer os planos concorrentes. “o governo lida com problemas sociais no tempo e com problemas quase-estruturados de solução aberta à criação e ao conflito”. O planejador deverá governar problema social e problemas quase-estruturados.

Condição: problemas sociais = problemas quase-estruturados

Tendo em vista o exposto, enfocaremos de forma sucinta as características dos problemas evidenciados, pelo autor em seus Modelos Epistemológicos⁵:

- **Problemas Bem-Estruturados** – são os problemas geridos de sistemas que seguem leis, sistemas repetitivos. As regras são precisas, claras, invariáveis e predeterminadas. O homem está fora do problema e só fica “dentro” para resolvê-lo. As variáveis são pré-determinadas, enumeráveis, conhecidas e finitas. As possibilidades de solução estão contidas nas premissas dele mesmo e são em números finitos. Aqui, sistema e problema são estéticos e suas soluções elegantes. Ex. Quebra-cabeça.

O Planejamento Normativo opera com problemas bem-estruturados onde há um ajuste artificial para tratar com a realidade social que é difusa em seus limites. Este ajuste artificial é definido com amputação porque são usados modelos matemáticos, cerceando os aspectos qualitativos e criativos do sistema humano, tratando homens como agentes econômicos (MATUS, 1996, p. 129).

- **Problemas Quase-Estruturados** - O homem cria regras e as vezes as modifica para solucionar problemas, elas existe, mas não são precisas e nem invariáveis. Ele está dentro do problema, cria possibilidades de solução, as quais não existem previamente. O sistema e os problemas quase-estruturados não se prestam a fins estéticos, por isso se refugiam na docência e na pesquisa. O exemplo que Matus (1996) nos traz é muito didático: Na qualidade de Ministro da Fazenda propor para o Congresso o aumento de gastos públicos totalmente financiados por impostos, sendo que as eleições parlamentares se aproximam.

3.3.2. Planejamento Estratégico Situacional.

No **planejamento situacional**, a **imagem-objetivo** deve ser **eficaz, coerente e possível**:

Eficaz –responderá aos problemas presentes e futuros;

Coerente – efetivar um objetivo não impedirá de efetivar outro objetivo, porque teremos objetivos complementares e competitivos;

⁵ *epísteme* (do grego) ciência
log – estudos – filos

Estudo crítico dos princípios, hipóteses e resultados das ciências já constituídas, e que visa a determinar nos fundamentos lógicos, o valor e o alcance objetivo delas; teoria da ciência;

Possível – condiciona-se à situação política-econômica e respeita a força social.

O **Planejamento Situacional** vem ser um enfoque do Planejamento estratégico, onde propõe planejar situações. Este explora as situações de cooperação e conflitos. Além de termos várias interpretações da situação vista de ângulos particulares, temos a incerteza das interações.

Matus afirma: “planejamento sempre opera sob condições de incerteza”. Esta incerteza está baseada na condição do ator que planeja, onde junto com seus oponentes, exerce um cálculo interativo. Atua em um sistema social condicionado a imprevistos, onde é possível estabelecer relações biunívocas de causa-efeito com relativo grau de certeza. O cenário externo pode causar *perturbações* sobre a situação planejada, trazendo incertezas para o convívio do planejado.

O quadro abaixo resume os casos possíveis da relação entre o universo de eventos e as probabilidades de ocorrência com os quais um planejador poderá enfrentar.

Probabilidades Universo de eventos	Conhecida	Desconhecida
Bem definido	A A incerteza definida	B A incerteza quantitativa
Mal definido	C A incerteza qualitativa	D A incerteza total

Fonte: Política, Planejamento e Governo, Matus, 1997,p136

A. Situação de Incerteza definida: è o caso mais raro em planejamento de processos sociais. Tudo está bem definido: seu universo, seus eventos e são conhecidas suas probabilidades de ocorrência;

B. Incerteza quantitativa: O planejador trabalha com *variantes* mas não tem uma maneira ponderada de selecioná-las. Geram problemas bem-estruturado com incerteza. Seu universo é conhecido, assim como seu evento, sua probabilidades não.

C. Incerteza Qualitativa: è muito comum na rotina do planejamento social. Não se conhece a probabilidade de cada evento. Segundo o autor, podemos simular esta realidade a um jogo, como a de lançar um dado irregular cujo o número de lados é desconhecido. Lançamentos repetitivos traduzirão um universo prático de possibilidades onde de uma incerteza qualitativa, iremos para uma incerteza mais ou menos definida, graças ao desprezo das probabilidades muito baixas.

D. Incerteza Total: caso de incerteza total sobre o futuro, traduzido como ignorância. O planejamento não é possível. Temos o acaso e a aventura como “ferramentas” (se é que poderemos definir como tal). Teremos problemas quase-estruturados.

Para nos situarmos nos conceitos do autor em estudo, devemos considerar que planejar em diferentes sistemas exige que se tenha em considerações duas variáveis:

- **Possibilidade:** evento qualitativo ou quantitativamente diferencial de outro, que pode ocorrer como conseqüências de uma ação (MATUS, 1997);
- **Probabilidade:** medida de freqüência com que um evento ocorre.

Neste sentido, a análise dos quatro modelos que apresentam casos típicos, em que as duas variáveis, podem configurar um caso muito simples como no modelo I ou muito complexo como no modelo IV.

MODELO	NÚMERO DE POSSIBILIDADES	PROBABILIDADE	TIPO DE PROBLEMA
I. DETERMINISTA	1	1	BEM-ESTRUTURADOS
II. ESTOCÁSTICO	FINITAS E CONHECIDAS	CONHECIDAS E OBJETIVAS	BEM-ESTRUTURADOS
III. INCERTEZA QUANTITATIVA	FINITAS E CONHECIDAS	?	SEMI-ESTRUTURADOS
IV. INCERTEZA DURA	?	?	SEMI-ESTRUTURADOS

Figura 2 - Quatro modelos Epistemológicos de Matus

Fonte: Adaptada de Huertas (1996).

Conceituando-os, temos:

- **Modelo I - Sistemas Determinista** – permite um cálculo de predição pura, certo e seguro sobre o futuro. O Planejamento é muito simples e exato. Ex: A combinação de dois átomos de H com um de O²= H₂O –água.
- **Modelo II - Sistemas Estocásticos**⁶ – são sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas; posso prever com probabilidades. Ex: As leis de Herança genética.
- **Modelo III - Sistemas de Incerteza Quantitativa** – se pode enumerar todas as possibilidades, mas não se pode atribuir nenhuma probabilidade objetiva. O futuro é qualitativamente conhecível. É um caso de planejamento simples, pois o futuro é conhecível qualitativamente. Ex: uma partida de futebol.
- **Modelo IV - Sistemas de Incerteza Dura** – são os sistemas reais em que vivemos na prática social; o futuro está aberto a muitas possibilidades e não podemos imaginá-las todas. A incerteza qualitativa faz toda a diferença, pois não podemos enumerar todas as possibilidades, não posso conhecer o futuro. Para o autor, o Modelo IV, torna complexo e fascinante o planejamento da ação humana. Uma realidade complexa que não pode

⁶ Estocásticos: Sistemas cujo desenvolvimento futuro segue leis probabilísticas objetivas bem precisas, cujo universo de possibilidades futuras é completamente numerável. Predição probabilística (HUERTAS, 1996).

ser planejada de maneira determinista. Ex: mutações genéticas, problemas sociais e políticos.

Desta forma, o Planejamento Situacional, por mais que simplifique a realidade, seleciona o que é mais relevante para os atores sociais, que são a criatividade e a subjetividade, a condição de recursos, as inserções sociais, a unidade dos aspectos qualitativos e quantitativos, que traduzem um sistema e problemas quase-estruturados.

Traduzindo para atual realidade de financiamento, talvez, não teremos planejamentos dos modelos II, III e IV para os repasses, principalmente os de Emendas, os quais já estão determinados em valores e programa, sendo que variam somente nas modalidades:

- Capital-Investimento (aquisição de Equipamentos e/ou Unidades Móveis, Obras-Construção, Ampliação e Conclusão);
- Corrente-Custeio (Material de consumo, reforma, serviço de terceiros – pessoa física e/ou jurídica).

Fazendo uma estatística, dos Projetos de Emendas apresentadas no ano de 2005 no Rio Grande do Sul, 90,9% foram Emendas cujo objeto foi Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes.⁷

De acordo com o exposto, temos um exemplo típico do Planejamento Normativo, pois:

- o projeto fica condicionado aos Programas e as suas respectivas Ações, determinados por um ator (por exemplo: gestor municipal, ou o parlamentar) – com certeza;

- não temos ações estratégicas, pois não há manifestação de outros atores, exceto quando tivermos a manifestação dos Conselhos (Municipais ou Estaduais) que é relevante para priorizar o atendimento dos Pleitos, mas não é obrigatório;

⁷ GESCON - Relatório de Projetos e Emendas Apresentadas no RS de 01/01/2005 a 31/12/2005.

Quanto aos Pleitos “Normais” (não emendas), poderíamos ter características de Incerteza Quantitativa (número de possibilidades Finitas e Conhecidas), e em algumas situações de Incerteza Dura, principalmente quando tivermos uma efetiva inserção social (Conselho de Saúde, população local, Associações representativas, etc.) de uma determinada região.

Não devemos deixar de citar, sinteticamente sem a pretensão de conceituá-los por uma ótica pessoal, os quatro momentos de Planejamento do PES, os quais são:

- Momento Explicativo: compreende a realidade e identifica os problemas que os atores sociais declaram; Identifica-se e seleciona problemas, os nós críticos. Tempos verbais: foi, é e tende a ser; Usa análise situacional;
- Momento Normativo – Prescritivo: formula o plano, identifica-se possíveis surpresas que deverão ser solucionadas através de planos emergenciais; Tempo verbal: deve ser;
- Momento Estratégico: identifica os atores interessados positiva ou negativamente, no problema, examina a viabilidade política e a construção da viabilidade política para as operações não viáveis na situação inicial (1997,p209);
- Momento Tático-Operacional: trata da ação com o suporte do plano; busca a execução do plano procurando soluções contra as urgências, a rotina e a improvisação.

Relacionando os quatro Momentos do planejar Matusiano com o planejamento através das Normas de Financiamento e Cooperação Técnica, atualmente é inconsistente o uso dos demais momentos que não seja o Normativo.

Verificamos que existem propostas nas ações de alguns Programas, que não precisariam ficar limitados a um Planejamento Normativo. Poderemos usar como sugestão, para o uso do modelo que não seja Determinista, programas tais como a Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no Sistema Único de Saúde, na atual edição das Normas de Financiamento, onde

uma de suas ações é Mobilização da Sociedade para gestão participativa no Sistema Único de Saúde, como proposta para o uso do Modelo de Incerteza Quantitativa, pois conforme Matus (1996), temos atores sociais, possibilidades e um problema semi-estruturado. Outra sugestão é a capacitação de gestores nas técnicas do Planejamento Situacional, através de Programas oferecidos pelo FNS.

A aplicação destas sugestões seria a possibilidade de uma Coordenação ou a montagem de uma equipe dentro do FNS, específico para analisar, deliberar e auxiliar projetos propostos através das técnicas do PES, tendo com prioridade os projetos com direcionamento para Programas de Intersetorialidade, de grandes inserções sociais e de recursos significativos.

4 OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GERAL

Analisar o modelo de Projeto para financiamento através do Fundo Nacional de Saúde tendo como referência o Planejamento Estratégico Situacional.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Descrever o modelo de projeto para financiamento através do fundo Nacional de Saúde.

Identificar no modelo de projeto descrito, os pressupostos de planejamento que o embasam.

Analisar o modelo de projeto e seus pressupostos, tendo como referência o Planejamento Estratégico Situacional.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo se baseia na análise dos formulários para submissão de projetos, todos disponíveis no sítio do Fundo Nacional de Saúde, e, se utiliza também, o Manual das Normas de Cooperação Técnica e Financeira. Trata-se, portanto, de um estudo analítico com base em documentos secundários e em fontes bibliográficas.

6. Análise

Tendo o PES como referência, temos a seguinte análise para o modelo de projeto do Fundo Nacional de Saúde, cabendo aqui um esclarecimento, que nós, técnicos da Divisão, não possuímos um simulador ou um pré-projeto “piloto” para podermos exercitar o preenchimento, cabendo somente a teoria e a “troca” de experiência com os técnicos das entidades convenientes. Só possuímos a condição de visualização do que está sendo executado, limitando-nos à experiência dos usuários ou à busca de informação junto aos colegas do FNS – Brasília.

6.1. Neste item apresento as telas mais relevantes para elaboração do pré-projeto, fazendo a análise proposta.

Objeto - Instruções

Para compor o objeto do pré-projeto, selecionar o item de interesse, respeitando, no caso de EMPESA PARLAMENTAR, a destinação do respectivo recurso (DEPESA CORRENTE ou DESPESA DE CAPITAL).

Entidades em Fins Lucrativos

Observar o disposto na Lei nº 11.176/2005 - Lei de Diretrizes Orçamentárias, quanto às vedações referentes às transferências de recursos de capital para o Setor Privado.

As alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 25 da referida Lei, permite tão somente, a aplicação de recursos de capital, exclusivamente para:

a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como para as obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; ou
b) aquisição de materiais permanentes.

Alertamos que no preenchimento do pré-projeto somente poderá ser proposta ampliação quando se referir a adequações para instalação de equipamentos e na mesma Unidade Assistida.

Demais Entidades

O proponente deve observar, quanto ao cadastramento do plano, as restrições quanto aos objetos que não podem estar em um mesmo pré-projeto:

a) Não vincular "Construção Nova e Reforma", quando forem na mesma unidade assistida. Poderá ocorrer em unidades assistidas diferentes.
b) Não vincular "Construção Nova com Aquisição de Equipamentos".

Objetos

APLICAÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE
 AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE
 CONCLUSÃO DE UNIDADE DE SAÚDE

Relação dos Objetos

Objeto	Cancelar	Excluir
AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE	Este objeto refere-se à utilização dos recursos para a compra de equipamentos e materiais permanentes para a unidade de saúde, de acordo com os objetivos do Projeto. Não serão considerados equipamentos e materiais permanentes os bens que fazem parte do contexto de obra civil, por exemplo, bandejas, formais, pisos, porta-sabonete, chuveiros e outros.	<input type="button" value="Excluir"/>

Fonte: Sítio do FNS/MS - www.fns.saude.gov.br

O objeto é distinto do sujeito e não existem outros sujeitos que planejam, contrariando o primeiro postulado do Planejamento Estratégico.

Há um único ator que planeja – o proponente, só havendo participação dos Conselhos de Saúde para referendar o projeto já elaborado, o que confere prioridade para o mesmo sem ser obrigatório.

Há um só diagnóstico de um só ator, indo de encontro ao segundo postulado do Planejamento Estratégico.

Os problemas são tratados como se fossem bem estruturados, como se não houvessem variantes ou disputa social, o sistema é determinístico como se o futuro obedecesse a leis que permitissem um cálculo de predição puro, certo e seguro.

Temos Metas a serem realizáveis em um determinado prazo (cronograma de execução), ou seja, como no planejamento tradicional, o tempo é decomposto em cortes fixos e homogêneos, o que compromete o cumprimento de objetivos em data marcada (Matus,1996, p163).

The screenshot shows a web browser window displaying the 'Pré-projeto 2006' form on the FNS/MS website. The form is titled 'Fundo Nacional de Saúde - Ministério da Saúde' and 'Pré-projeto 2006'. It includes a sidebar with navigation options like 'Voltar ao início', 'Pré-Projeto', 'Submissão', 'Recursos', 'Objeto', 'Plano Aplicação', 'Execução', 'Monitoria', 'Cronograma Baseado em Resultados', 'Informações de Proposição', 'Unidade Assistida', 'Informações', 'Carregamento', 'Modificação', 'Material de Essência', 'Unidade Múltipla de Saúde', 'Equipamentos/Material Permanente', 'Maximização de Recursos do Trabalho', 'Dados Bancários', 'Contato', and 'Finalizar'. The main content area is divided into sections: 'Programa Baseado em Resultados', 'Programa de Formação', and 'Meta 1'. The 'Meta 1' section contains a table with the following data:

Objeto de Investimento	Quantidade	Unidade de Medida
ALIBIO FINANCEIRO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA MELHORIA DA LAZERERIA DO HOSPITAL SAMBENTO LEITE	1	Unidade

Fonte: Sítio do FNS/MS – www.fns.saude.gov.br

Há um condicionamento aos Programas determinados pela Agenda de Saúde, a qual muitas vezes não contemplará as necessidades locais

(diversidades, problemas), como se a realidade social pudesse ser condicionada por leis.

Portanto, o modelo está bem caracterizado segundo os postulados do Planejamento Normativo.

6.2 Analisando o Manual “Normas de Cooperação Técnica e Financeira”, disponibilizada no sítio www.fns.saude.gov.br, como já foi mencionado, que se organiza em sete Capítulos e Anexos.

No capítulo 1, encontra-se a definição de termos, diretrizes e critérios para elaboração dos pleitos/projetos de cooperação técnica e financeira, que serão seletivamente, de acordo com a relevância para os objetivos deste estudo, tratados a seguir:

Definição de termos – são os conceitos de todos os termos usados no manual. Exemplificaremos com o conceito SOMASUS - uma ferramenta (citada anteriormente) que veio auxiliar na elaboração de projetos, especificamente, com as dimensões de obras e aquisição de equipamentos. Com objetivo de facilitar o planejamento dos investimentos em saúde, fornecendo, por exemplo, as dimensões mínimas necessárias de cada ambiente e características mais importantes desses ambientes que facilitarão maior agilidade no processo de análise técnica e aprovação dos projetos.

O uso desta ferramenta pode ser considerado como um exemplo do Planejamento Normativo, onde há uma pré-determinação, em nível nacional, ignorando peculiaridades e necessidades locais.

Diretrizes, critérios e prioridades aplicáveis aos projetos ou propostas/pleitos de cooperação técnica.

Temos a compatibilização da aplicação dos recursos financeiros com as definições conjuntas das três esferas e Conselhos de Saúde, além do incremento da qualificação da rede dos serviços do SUS. Aqui há uma incipiente interação entre instâncias governamentais e Conselhos que, no entanto dada à excessiva normatização não possibilita o atendimento do terceiro postulado do

Planejamento Estratégico (Matus,1996), ou seja, a interação é meramente formal e não técnico-política.

Os projetos serão priorizados segundo as necessidades locais. No entanto, o primeiro item indica que devem ser consideradas as *diretrizes por macrorregiões*: já o PES propõe que, a partir do reconhecimento de que temos vários atores, e conseqüentemente várias realidades (segundo postulado do planejamento estratégico), as necessidades deveriam ser definidas por esses ou seus contextos específicos, ainda que para a priorização devem ser consideradas as populações práticas rotineira no planejamento normativo de projetos. Essa, no entanto, não é devidamente qualificada e analisada em seus determinantes. Outro item é a demanda esperada de usuários – tratada como mera incerteza probabilística.

Os critérios utilizados na análise dos projetos são os seguintes, citados em sua forma original (Brasil,2006,p18):

- a) papel estratégico para descentralização do SUS;
- b) atendimentos de grupos estratégicos;
- c) desenvolvimento da força de trabalho;
- d) racionalidade do investimento;
- e) coerência com as prioridades nacionais de investimentos no complexo produtivo da saúde que envolve o Estado (gestor das políticas públicas de saúde e regulador do setor, as redes de serviços de saúde pública (SUS) e privada (saúde suplementar), bem como as indústrias farmacêuticas e de insumos e equipamentos de uso médico;
- f) verificação da sustentabilidade do projeto;
- g) custo-efetividade do projeto;
- h) impacto sobre a cobertura e a integralidade das ações de saúde;
- i) modelo de gestão do projeto.

Quanto aos critérios para análise dos projetos, há uma aproximação com os preceitos do PES. No entanto, como fazer a análise de um projeto elaborado segundo os preceitos do planejamento normativo, tendo como referência outro modelo de planejamento?

Quando da alocação de recursos, deverão ser observados determinados critérios, tais como: relevância do projeto, coerência com as macrodiretrizes do MS, etc. O mais relevante, ao meu ver, é: “atendimento às áreas de menor índice

de Desenvolvimento Humano (IDH)”. Nesse item é enfatizado o tema da análise de viabilidade – parte importante do Momento Estratégico do PES.

Critérios para Análise de Investimentos em Saúde segundo a Política Nacional de Humanização - PNH.

São considerados os conceitos de ambiência para construção nova, ampliação e reforma, os “fluxos lógicos de atendimento que otimizem e qualifiquem as atividades profissionais” – tais como: redução de filas e do tempo de espera; garantia de gestão participativa, pelas unidades de saúde, aos usuários e aos trabalhadores, com investimentos na permanente educação dos mesmos..., Valorização e cuidado aos trabalhadores da saúde, etc.

O capítulo 5 se refere ao Plano de Trabalho, que já foi abordado na Definição do Problema no início deste trabalho, com exceção do Anexo IV. Este se refere à **descrição do projeto**, o qual vai informar, a condição de gestão do SUS, programa e ação em que se insere o projeto, resumo do objeto, os objetivos, os benefícios e os impactos pretendidos de cobertura da população com a compatibilização com os planos de saúde e com as diretrizes estabelecidas pelo MS, a justificativa da proposição, além dos dados estatísticos da população a ser assistida e condições locais das unidades ou serviços de saúde.

Trata-se de reprodução dos passos usuais do planejamento normativo, sem qualquer referência aos preceitos do PES.

No capítulo 6 temos a orientação sobre a **Reformulação do Plano de Trabalho**, que se tratava de uma excepcionalidade, mas que se tornou uma solução comum para os gestores onde lançam mãos desta condição para alterarem seus planos de trabalho. Alterações como mudanças de endereços da obra ou equipamentos, por exemplo, são evidenciados, principalmente, após eleições, ficando um questionamento: Estes projetos foram levantados a partir da necessidade da população? Trata-se, de fato, de uma flexibilização de um modelo determinístico que permite, ainda que de modo muito parcial, o reconhecimento do que “a incerteza mal definida domina o sistema social” (Matus, 1996).

Conclusão

O Modelo de Projeto para financiamento junto ao FNS é um modelo típico do Planejamento Normativo e, usando como referência os modelos epistemológicos de Matus, identifica-se com o Modelo Determinístico, onde os problemas são tratados como se fossem bem-estruturados. Não temos análise situacional.

O Manual das Normas de Cooperação Técnica e Financeira para projetos junto ao FNS, tem inconsistência, pois tem critérios de priorização de análise baseados nos preceitos do PES, mas o projeto “propriamente dito” é Planejamento Normativo.

Desta forma, se tivéssemos o PES como referência, poderíamos ter um planejamento com a participação dos diversos atores sociais, tendo o levantamento e explicação socialmente relevantes em cada contexto. Planejar, então, não seria a visão de um, mas sim, a governabilidade de todos.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. **Caderno de Saúde pública**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, abr./jun. 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 8 set. 2006.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Normas de Cooperação Técnica e Financeira de Programas e Projetos Mediante a Celebração de Convênios e Instrumentos Congêneres, 3ª edição, Brasília, Editora do Ministério da Saúde, 2006.
- HUERTA, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**. 3ª. ed. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. 3ª. ed. Brasília: IPEA, 1997. Tomo I.
- MINAYO, Maria Cecília de S.; DESLANDES, S. F.; CRUZ NETO, O.; GOMES, R. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1993. [Coleção: Temas Sociais]
- RIEG, Denise Luciana; ARAUJO FILHO, Targino de. O uso das metodologias "Planejamento Estratégico Situacional" e "Mapeamento Cognitivo" em uma situação concreta: o caso da pró-reitoria de extensão da UFSCar. **Gestão e Produção**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 163-179, ago. 2002. Disponível em: <http://www.Scielo.Br/scielo.Php?Script=sci_arttext&pid=S0104>. Acesso em: 26 jul. 2006.
- TONI, Jackson de O. O que é planejamento estratégico situacional. **Revista Espaço Acadêmico**, Porto Alegre, n. 32, jan. 2004. Disponível em: <<http://www.espaçoacadêmico.com.br/>>. Acesso em: 10 jul. 2006.