

## PROGRAMA METROPOLITANO DE SAÚDE

### Avaliação de Desenvolvimento

Este documento pretende analisar o desenvolvimento da implantação do PMS no período de julho de 1985 a julho de 1986. Esta análise deveria ter por base a comparação entre o que houvesse sido realizado pelo PMS e o que estivesse programado para o mesmo período.

A idéia foi solicitar aos diversos grupos que desenvolvem os trabalhos do Programa, que preparassem uma avaliação das atividades desenvolvidas, e que indicassem os estrangulamentos encontrados para o preenchimento dos objetivos. O âmbito dessa avaliação foi discutido em seminário realizado em 05/07/85 com componentes de todas as áreas do projeto, a partir do qual foram elaborados os documentos de cada grupo, constantes do anexo 1.

A leitura desses documentos, feita em grupo em novo seminário realizado em 13/7/85, revela a falta de referencial para que os grupos pudessem fazer sua avaliação. As observações quanto a precariedade do sistema de infraestrutura e apoio, o tamanho e qualificação deficiente das equipes, a falta de integração com a Prefeitura de São Paulo, a ausência de atribuições claras para cada grupo, e falta de organização e transparência na estrutura de Coordenação do Programa foram constantes em todos os documentos.

Da discussão dessas pseudo-avaliações, surgiu a proposta que cada grupo sugerisse um rol de atividades consideradas mais relevantes ou mais consumidas de tempo, e apresentasse um cronograma de tarefas para 30 e 90 dias, a partir do qual se pudesse fazer uma avaliação ao final do mês de agosto. Da leitura dessas propostas, que se encontram no Anexo 2, realça a generalidade das atividades propostas, sem compromisso com tarefas específicas a serem realizadas. As propostas delineiam, no entanto, as



necessidades de recursos humanos para compor adequadamente os grupos, condição essencial para a realização dos trabalhos.

Na falta de avaliações parciais dos grupos e dada a inexistência de um cronograma que explicitas se as realizações previstas, este relatório se limita a fazer uma descrição do andamento de cada componente do Projeto tomando como referencial o proposto no "Staff Appraisal Report" feito pela Missão do Banco Mundial em 30/5/85 e dos cronogramas elaboradas ao final de 1984.

## I - Descrição do Projeto

Ainda não se tem os objetivos e metas definidos em documento, que permitam submeter e avaliação. Tampouco está formulada a programação e organização do novo modelo.

## II- Cronograma de Desembolso

O cronograma previsto vai de 84 a 87. Até o momento não se reavaliou as necessidades entre 85 e 88. Entre 84/85 estava previsto US\$ 16,5 milhões em físico e US\$ 1,4 milhões em modelo. Foram gastos US\$ 1 milhão em tudo até 10/84 e muito pouco além disso até julho de 1985.

## III-Contrapartida

Até agora não existe nenhum documento formal explicitando do qual o compromisso da Prefeitura no total nem no tempo, nem para investimento nem para custeio.

## IV- Forma de Atuação

A opção por colocar o projeto na Administração Direta, como Coordenadoria de SES, limita totalmente a flexibilidade de na atuação. Independentemente do processo eleitoral, as atividades exigem contratação ou convênio de empresas ou entidades para prestação de serviços ou de consultorias.

Nem a SES nem a CPMS se estruturaram adequadamente para enfrentar esse processo. Não se conta com uma equipe nem com assessoria jurídica para a elaboração dos editais e dos contratos.

## V - Envolvimento de SHS

O relacionamento com SHS até março de 1985 era feito de Coordenador para Secretário, com participação quase nula de técnicos nos grupos de CPMS, e na ausência de um responsável por PMS na Prefeitura. Em abril foi elaborada uma minuta de decreto para estruturação de Núcleo Municipal e uma minuta de convênio entre Estado e Prefeitura. O convênio evoluiu pouco na forma e conteúdo, estando ainda em estudos os custos e formas de repasse de recursos e pes

soas. O decreto também continua sem definições precisas, embora extraoficialmente, já tenha sido indicado um responsável pelo núcleo que se reúne com o Coordenador semanalmente e que assumiu o Módulo de Itaquera independentemente. Quanto ao corpo de técnicos, estão acompanhando os Módulos Municipais e participando das reuniões dos grupos da CPMS sem assumir tarefas.

#### VI - O Módulos

Oficialmente já estão implantados, com diretor indicado, os Módulos de Mauá, de Caieiras, de Cotia e com atuação não oficializada, o de Itaquera.

No Módulo de Mauá, por não funcionar o hospital Nardini, e na falta de um novo modelo, as UBS continuam a desenvolver exatamente as mesmas atividades de antes, com a mesma estrutura e acompanhamento

No Módulo de Caieiras, pelas mesmas razões, o hospital ainda não tem autonomia nem foi reformado e o modelo continua o mesmo.

Em Cotia, também continua tudo como estava antes.

Em Itaquera, a inauguração do Hospital gerou uma atuação mais integrada com atenção primária, com diretores totalmente independentes do PMS.

Em todos os Módulos existem tentativas de modificações que são respondidas pela CPMS de forma ineficiente e improvisada, quando respondidas.

#### VII - Organização e Estrutura dos Módulos

Apesar de oficialmente instituídos, não tem estrutura compatível, e nem homogênea. Cada Módulo fez uma proposta em função de suas limitações e não em função de objetivos e critérios claros. E mesmo essa estruturação não foi implantada por falta de pessoas para assumirem as funções, o que deverá piorar agora em função das eleições.

A FUNDAP apresentou uma proposta para organizar o Módulo: gerência de pessoal, materiais e finanças. Está

difícil inclusive analisar a adequação dessa proposta por não se ter bem definidos os objetivos e critérios.

#### VIII- Desenvolvimento Físico

Foi o único que deslanchou apesar dos percalços na elaboração dos Editais. A liberação dos terrenos, o acerto com Prefeitura, o acompanhamento das reformas, o affair CDH, a decisão sobre o Nardini, e as discussões sobre Vila Nova Cachoeirinha, entre outros, acarretaram atrasos e ineficiências.

Por outro lado, a incorporação de uma nova equipe para acompanhar o desenvolvimento físico se dá com lentidão e, em virtude da eleição, é difícil que esteja em atividade antes de outubro.

#### IX - CPMS

A análise da Unidade de Gerência do Projeto deve ser vista sob 4 ângulos: dimensionamento, qualificação, estruturação e apoio.

- As instalações são precárias e todos se ressentem disso: veículos, secretarias, telefone e principalmente espaço físico limitam atividades, produtividade e inspiração.

- A estruturação e organização da UG deixa a desejar. As atribuições de cada elemento não são claras. As atividades não são programadas nem muito menos avaliadas. As atividades das pessoas e dos grupos se pautam pela urgência das demandas, em função da solicitação da Coordenação. Não se faz reuniões sistemáticas gerais, nem semi-gerais para discutir, avaliar ou programar. Não se faz relatórios para acompanhamento e, quando se faz, estes são recebidos e arquivados diretamente pela Coordenação. Não há um esquema de encaminhamento e devolução naturais. O processo decisório está concentrado no Coordenador sem uma pirâmide abaixo para dar continuidade e efetividade às decisões tomadas. Somos todos tarifeiros, sem perspecti



vas definidas.

- O tamanho das equipes também se encontra muito aquém das necessidades. O problema vem se arrastando há muito tempo, pela dificuldade de se encontrar pessoas adequadas e, a partir de agora, pela dificuldade em contrata-las se forem encontradas.

- Quanto as pessoas que estão trabalhando, a maioria só tem experiência do próprio setor público, administração direta, sem terem participado de projetos do porte do PMS.

#### X - Consultorias

A opção por integrar o PMS na Administração direta pressupõe a ideia de se plantar uma semente dentro da própria SES de forma que o programa ocorra integrado e não em paralelo. Essa opção, por outro lado, impõe limitações que só podem ser contornadas através da contratação de consultorias.

A proposta original do projeto, por outro lado, pressupunha a criação de uma UG que fosse de uma dimensão suficiente para acompanhar todos os componentes, porém sem ter a pretensão de executar todas as tarefas. O projeto prevê uma verba razoável, (em torno de 7 milhões de dólares) com 100% de financiamento do Banco Mundial, para a contratação de consultorias, que vão desde a elaboração de projetos, estudos e pesquisas, o gerenciamento de projetos e obras, organização e implantação de sistemas de administração e gerência, planejamento e treinamento de recursos humanos, até várias outras assessorias, dentre as quais devendo algumas serem de âmbito internacional. O contrato previa aliás, que as consultorias internacionais deveriam estar contratadas até 31/7/85, no intuito de incorporar padrões internacionais na discussão inicial da formulação do modelo. Esse prazo, a nosso pedido, foi adiado para 31/10/85. Até o momento, nenhuma dessas consultorias previstas foi contratada. Em julho, iniciou-se a licitação para contratação de empresas que farão o gerenciamento de pro



jetos e obras. Quanto às demais, o processo se encontra bloqueado por três motivos: a) desconhecimentos' quanto as áreas que poderiam ser cobertas por consultores, b) dificuldade em elaborar termos de referencia e providenciar a licitação e c) miopia de que a presença de consultores impediria a apropriação de 'know - how' por parte dos integrantes da UG.

Além do atraso na incorporação de empresas de consultoria, existe um outro viés que também contribui negativamente e que se refere a preferência sistemática por contratar serviços de órgãos e empresas do Estado. A vantagem de que nesse caso se dispensa a licitação e concorrência não compensa as desvantagens ligadas a falta de compromisso de arranjos entre amigos, seja no cumprimento das tarefas ou dos prazos. Esse foi o caso com a FUNDAP, EMPLASA, Instituto de Saúde, PRODESP, CDH, etc.

#### XI - Relacionamento com o BIRD

Já vem de longa data a dificuldade em se manter uma correspondência sistemática com o Banco. Todos os ofícios enviados limitam-se a acompanhar e apresentar documentos que, solicitados pelo Banco, são encaminhados em anexo. Nenhum relatório ou proposta ou avaliação é enviado ao Banco. As razões dessa omissão se devem tanto à falta de propostas e relatórios internos quanto a não percepção da contribuição a ser auferida de críticas que o Banco pudesse fazer.

A última vinda de uma Missão do Banco, ocorrida em março de 1985, deixou um "aide-memoire" com várias observações e sugestões. Esse "aide-memoire" nunca mereceu uma resposta.

#### XII - Acompanhamento Financeiro, Auditoria e Prestação de Contas.

A partir do momento em que o contrato se tornou efetivo (12/6/85) foi iniciado o processo de desembolso e



de prestação de contas. O depósito inicial de US\$ 5 milhões já esta no Banco Central e a primeira prestação de contas, referente a gastos realizados deste 1/1/83, deveria ser apresentada no prazo de 30 dias.

Essa prestação de contas, que já vinha sendo elaborada há alguns meses, depende fundamentalmente das informações disponíveis em empenhos, recibos e faturas. Vários dos gastos não tinham comprovante e não serão reembolsados por falta de uma organização que deveria ter sido iniciada há muito tempo. Quanto aos documentos existentes, estão amarrados numa prateleira, sem classificação adequada, com riscos de serem até perdidos. Infelizmente, para as próximas prestações de contas, continuar-se-á a enfrentar a mesma desorganização. Não se conseguiu implantar sequer um esquema para se ter mensalmente uma cópia dos hollerits dos elementos da UG.

Por outro lado, o Banco exige uma auditoria anual que será feita, provavelmente, pelo Tribunal de Contas do Estado. Esse serviço será muito dificultado, senão inviabilizado, pela falta de sistematização nos arquivos.

Quanto ao acompanhamento financeiros, é precário ou quase nulo. Não se dispõe de um cronograma financeiro (na verdade nem físico), o sistema de contas não foi implantado internamente e, apesar de o Banco exigir que todas as agencias participantes mantenham contas separadas dos gastos c/o projeto/programa (pg. 30 Report), nenhuma iniciativa foi tomada junto às Secretarias da Fazenda e Finanças nesse sentido.

#### XIII- Financiamento Operacional

Os recursos para o pagamento dos custos operacionais do Programa virão, basicamente do Convênio de Ações Integradas de Saúde (AIS) entre o INAMPS, o



Estado e as Prefeituras. A falta de planejamento da UG no cálculo dos recursos necessários a cada momento, não permite uma discussão mais racional quanto à distribuição dos recursos do AIS. Ganhamos em flexibilidade (por não assumir compromisso no carimbo dos dinheiros) mas perdemos em poder de barganha, e não sabemos sequer se está valendo a troca.

A elaboração do Orçamento Programa para custeio em 86, por outro lado, foi feita baseada em cálculos mais tradicionais, sem incorporar novas estimativas do Projeto. A participação da Prefeitura nessa composição de recursos não foi discutida nem negociada.

#### XIV - Fontes Complementares para Investimento

São duas as fontes contempladas: o FAS/CEF para financiar a contrapartida referente a obras civis, e a FINEP/BADESP, que entrariam com recursos extras para financiar algumas consultorias.

As solicitações ao FAS já foram encaminhadas devendo ser aprovadas sem grandes problemas. O mesmo se dá em relação a FINEP que demonstra grande interesse em abrir uma linha de crédito para o PMS, exigindo, no entanto, a definição de cronogramas, perfis das prováveis consultorias e termos básicos de referenciadas consultorias, que inexistem até o momento.



## CONCLUSÕES

Tomando-se como base o cronograma elaborado no ano passado e que previa atividades de julho/84 a dezembro/85, verifica-se que todos os componentes do projeto (desenvolvimento físico, desenvolvimento institucional e desenvolvimento de RH) se encontram com atrasos insustentáveis tanto técnica quanto politicamente. A perspectiva de mudança de governo no Município em 01/86 e no Estado em 03/87, com a ascensão eventual de grupos e pessoas afinados com a implementação do Projeto, exigia medidas de impacto que não foram tomadas a tempo e cuja viabilidade decresce a cada dia que passa.

A ausência de delimitações mais claras quanto às atribuições entre as instituições (SHS, SES, SF e SEP) e dentro das instituições entre os grupos e pessoas, impede que o andamento dos trabalhos se faça em ritmo mais adequado. É de se pensar que a divisão de responsabilidades deveria ser diferente da que vem sendo adotada. Ouso pensar que se pudesse dividir em três aspectos: o normativo, a ser realizado por SES, que estaria empenhado em desenvolver os modelos de atuação e avaliação, o executivo, a cargo direto das Prefeituras e o referente ao desenvolvimento do Projeto em seu componente físico e financeiro, que deveria ter uma coordenação à parte, não necessariamente conduzida por médico nem sediada em SES, já que essa não é a especialidade daquela pasta.

Se ficassem mais claros os objetivos e atribuições por instituições, provavelmente seria mais fácil definir-se os produtos que se espera de cada uma e, portanto, o perfil e dimensões das equipes que as compõem.

Caso o processo continue no nível de improvação, abstração e desorganização até agora observados, talvez se torna impossível cumprir com os compromissos assumidos pelo Governo do Estado de São Paulo e pela SHS junto ao Banco Mundial, junto a todos os envolvidos pelo Projeto e, principalmente, junto à população.

agosto/1985