

TCU realiza auditoria no Projeto REFORSUS

Alessandra Vieira Magalhães

Este Tribunal realizou auditoria no Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde – REFORSUS do Ministério da Saúde, com o objetivo de avaliar a execução do Sistema de Supervisão de Equipamentos pela Unidade de Gerência do Projeto, atual Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, bem como verificar o cumprimento de determinações efetivadas por meio da Decisão nº 448/2002 – TCU - Plenário.

O Projeto REFORSUS consiste em uma iniciativa do Ministério da Saúde que objetiva implementar ações estratégicas com o fito de fortalecer o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde – SUS, mediante a recuperação física e tecnológica das unidades de saúde públicas e filantrópicas integrantes do sistema, bem como o desenvolvimento institucional do setor saúde

O financiamento do Projeto ocorre por intermédio de acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD (Contrato nº 4047-BR) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (Contrato nº 951/OC-BR), no valor total de US\$ 650 milhões, e pela contrapartida nacional no montante de US\$ 100 milhões. Dessa contrapartida, a União responde por US\$ 10 milhões, enquanto o encargo de apresentar os 90% restantes recai sobre os beneficiários do projeto (estados, municípios e entidades filantrópicas)

O Sistema de Supervisão de Equipamentos pela Unidade de Gerência do Projeto, objeto de avaliação por esta auditoria, tem o propósito de verificar se a execução dos contratos, a entrega, a instalação e o funcionamento dos equipamentos adquiridos ocorreram de acordo com o projeto aprovado e a licitação realizada. Por meio de verificação *in loco*, examinam-se quantitativos, especificações técnicas e ambientes em confronto com as previsões constantes do subprojeto aprovado e do edital de licitação. Com base nas constatações *in loco*, são elaborados relatórios denominados Relatórios de Supervisão.

As estratégias metodológicas utilizadas na análise das questões de auditoria foram: análise documental, pesquisa postal e utilização de dados secundários extraídos do Sistema Informatizado de Supervisão

Durante os trabalhos de auditoria, foram extraídas as informações constantes dos Relatórios de Supervisão que apresentavam o conceito de subprojeto não aprovado ou com pendências. A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de questionários por via postal a todos os estabelecimentos de saúde contemplados pelo Projeto REFORSUS, resultando em 1.173 questionários enviados. O percentual de resposta foi de 43,3 % (509 unidades de saúde). Com base no objetivo da auditoria em tela foram elaboradas três questões de auditoria, sobre as quais relataremos a seguir:

Alessandra Vieira Magalhães é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

QUESTÃO 1 – O NÚMERO DE VISITAS EFETUADAS POSSIBILITA A RESOLUÇÃO TEMPESTIVA DOS PROBLEMAS ENCONTRADOS ?

Com relação à primeira questão desenvolvida, constatou-se, inicialmente, que não eram efetuadas visitas de acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas a partir de problemas detectados durante uma primeira visita de supervisão. Tal constatação baseou-se no fato de a implementação ou não das recomendações, constantes dos Relatórios de Supervisão, comunicadas mediante ofícios às unidades de saúde beneficiárias e às prefeituras, ser analisada com base apenas nas informações prestadas pelos beneficiários, sem a realização de visitas *in loco*, gerando um relatório denominado Análise de Justificativas

Assim, evidenciou-se que alguns subprojetos receberam o conceito de aprovados a partir dos esclarecimentos prestados sem qualquer verificação local por parte de profissionais que possuíam a atribuição de supervisionar os equipamentos. A realização de visitas de acompanhamento, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas, não seria viável, segundo informações obtidas junto aos técnicos do REFORSUS, devido ao quantitativo limitado de profissionais atuando na supervisão de equipamentos, questão tratada a seguir

Por outro lado, embora não efetuadas visitas de acompanhamento, a equipe de supervisão da Coordenação de Infra-Estrutura, a partir do exercício de 2003, passou a realizar um mapeamento e diagnóstico dos problemas detectados com o objetivo de promover reuniões junto aos gestores estaduais com o intuito de obter maior resolutividade dos problemas, discutir ações e pactuar metas com os gestores de cada esfera de governo ou entidade.

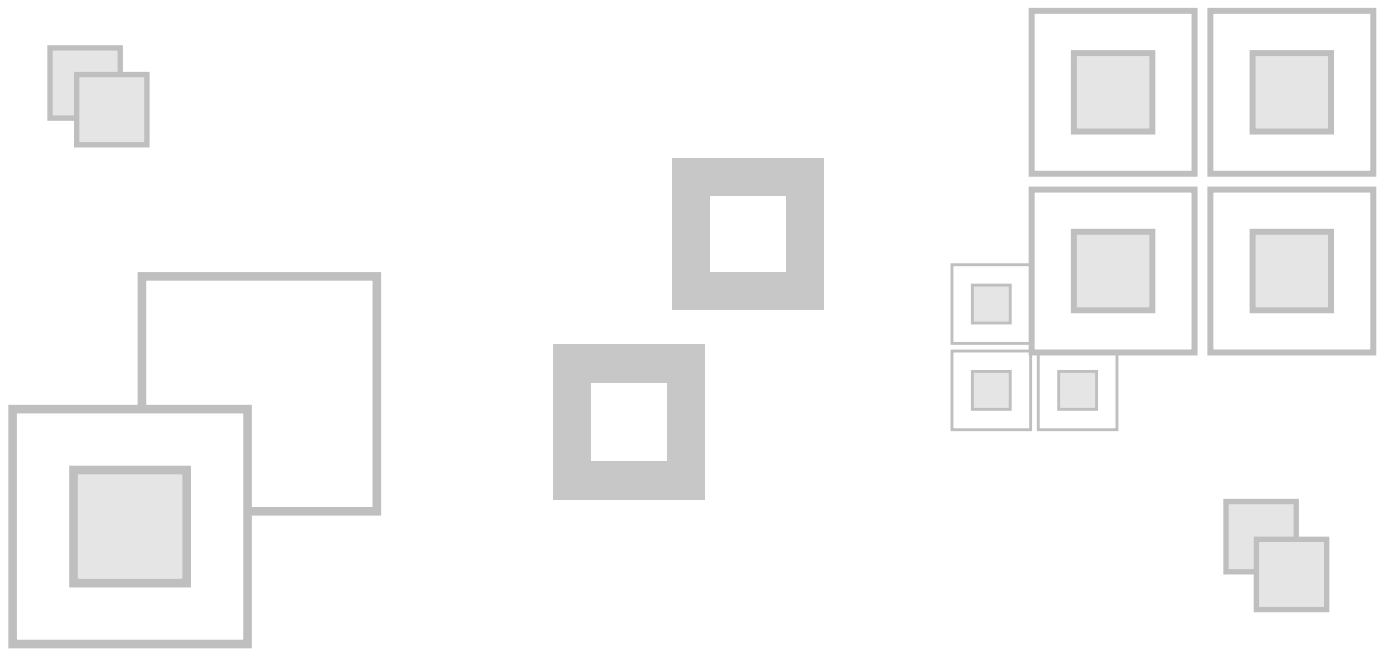
Outra constatação diz respeito à falta de uma periodicidade de visitas que permitisse a detecção oportuna para resolução dos problemas com os equipamentos. Verificou-se, a partir dos dados referentes à data de entrega e à data da visita de supervisão dos equipamentos de alta complexidade, que receberam o conceito de não aprovado ou com pendências, que as visitas ocorriam cerca de 1 ano e 2 meses após a entrega dos equipamentos.

Embora não tenha sido possível efetuar cálculo semelhante para os equipamentos de baixa/média complexidade, o intervalo entre a entrega do equipamento e a visita de supervisão, nesses casos, tende a ser ainda maior em virtude da estratégia de supervisão adotada. No caso dos equipamentos de alta complexidade, a supervisão é realizada com o objetivo de verificar cada equipamento, podendo ocorrer mais de uma visita em cada subprojeto. Já no caso dos equipamentos de média/baixa complexidade, a equipe do REFORSUS aguarda a entrega de todos os equipamentos para que seja realizada supervisão para que possam ser verificados todos os equipamentos em uma mesma visita

Portanto, existe uma grande probabilidade de que os problemas referentes a determinados equipamentos sejam identificados de forma tardia, muitas vezes após o término do seu prazo de garantia. De fato, em algumas ocasiões, conforme informações constantes dos relatórios de supervisão e dados extraídos do sistema, os equipamentos encontravam-se armazenados por longo período de tempo

Em que pese a quantidade de recursos humanos disponíveis para as atividades de supervisão ser insuficiente, conforme relatado anteriormente, entendemos que para um sistema de supervisão de equipamentos eficiente, seria necessária a realização de visitas periódicas, com vistas a identificar a existência de não conformidades tão logo ocorressem, com orientações tempestivas para solução dos mesmos, evitando-se o armazenamento de equipamentos por longo período de tempo sem que seja utilizado para atendimento aos beneficiários do SUS.

Por fim, constatou-se que existe grande preocupação com a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos adquiridos por parte dos beneficiários do Projeto. De acordo com respostas obtidas por intermédio da pesquisa postal, vários estabelecimentos de saúde afirmaram que a existência de equipamentos com defeito, quebrados e sem uso decorriam da falta de manutenção corretiva ou de assistência técnica inadequada.



Em face das conclusões da equipe, o Tribunal, por meio do Acórdão nº 170/2004-TCU - Plenário, proferiu recomendação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que “em futuros projetos que contenham em seu objetivo a aquisição de equipamentos por unidades de saúde, sejam realizadas visitas de supervisão, com o objetivo de verificar a implementação das recomendações propostas em decorrência de problemas detectados, utilizando-se, para essa atividade, de técnicos das Secretarias Estaduais de Saúde capacitados para supervisão de equipamentos, além da realização de reuniões com gestores das Secretarias Estaduais de Saúde em busca de soluções para os problemas identificados.”

Recomendou ainda, na mesma assentada, com vistas a possibilitar uma solução mais tempestiva das não conformidades encontradas, evitando-se o armazenamento de equipamentos por longo período de tempo sem que seja utilizado no atendimento aos beneficiários do SUS, que, em futuros projetos, as visitas de supervisão ocorram de forma periódica. Quanto à falta de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, constatada pela equipe, o Tribunal recomendou, mediante o referido Acórdão, que a Coordenação de Infra-Estrutura estudasse a possibilidade de realizar reuniões com os Secretários Estaduais de Saúde com vistas a buscar soluções para os problemas identificados no âmbito do Projeto REFORSUS.

QUESTÃO 2 - A QUANTIDADE DE RECURSOS HUMANOS COM A ATRIBUIÇÃO DE SUPERVISAR OS SUBPROJETOS DO REFORSUS, APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DO ITEM 8.3 DA DECISÃO Nº 448/2002 - PLENÁRIO, É SUFICIENTE PARA A EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES DE SUPERVISÃO?

Importa registrar que a presente questão foi elaborada em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados no Projeto REFORSUS, em cumprimento à determinação constante da Decisão nº 570/2000 - TCU - Plenário, que abrangeu o 2º semestre de 2001 e o 1º semestre de 2002. Na ocasião, observou-se que o quadro de técnicos com a atribuição de supervisionar os equipamentos adquiridos com recursos disponibilizados pelo Projeto REFORSUS era insuficiente e que estaria sendo realizada nova tentativa de captação dos profissionais no mercado, os quais seriam treinados para supervisão dos investimentos concluídos, conforme justificativas apresentadas pela UGP/MS, atual Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde

Verificou-se que, mesmo após a contratação de enfermeiras e dos treinamentos realizados, não há pessoal capacitado suficiente para supervisionar adequadamente o total de 1.173 subprojetos contemplados pelo Projeto REFORSUS. Do total de 21 profissionais, todos exercem atividades de supervisão em equipamentos de baixa e média complexidades, sendo que três engenheiros clínicos e uma enfermeira realizam também a supervisão de equipamentos de alta complexidade.

Com base na quantidade de subprojetos que contemplam equipamentos de baixa e média complexidades supervisionados no ano de 2002, obteve-se a média de 20 subprojetos supervisionados a cada mês. Restam, segundo as informações prestadas, 543 subprojetos a serem supervisionados no 2º semestre de 2003. Se a média anterior fosse mantida, só haveria a capacidade para supervisão de 120 subprojetos, em 6 meses.

Apesar de parecer improvável o atingimento da meta de supervisionar 100% dos subprojetos até o final do Acordo de Empréstimo, previsto para o final de 2003, a equipe do REFORSUS tem envidado esforços nesse sentido, pois, conforme informação obtida em reunião com os técnicos do REFORSUS, a nova gestão alocou profissionais de outras áreas do Projeto, como de análise de propostas e técnicos que supervisionavam obras, na área de supervisão de equipamentos. Trata-se, entretanto, de uma medida temporária, adotada em virtude da necessidade de se supervisionar os equipamentos até o prazo final dos Acordos de Empréstimos

Portanto, embora tenham sido constatadas melhorias ocorridas no Sistema de Supervisão de Equipamentos do projeto REFORSUS, algumas dessas melhorias não podem ser tidas como eficazes para futuros projetos porventura desenvolvidos com a finalidade de dotar as unidades de saúde do SUS de equipamentos médico-hospitalares para atendimento à população. Além disso, ainda que fossem supervisionados todos os subprojetos, essa supervisão consistiria em apenas uma visita para cada subprojeto, não sendo, assim, considerada adequada. Pode-se concluir, que a Coordenação de Infra-Estrutura não dispõe de profissionais suficientes para uma supervisão adequada

Diante dessa constatação, foi recomendado, por meio do Acórdão nº 170/2004 - TCU - Plenário, que a Coordenação de Infra-Estrutura realizasse reuniões com os Secretários Estaduais de Saúde com o objetivo de discutir o exercício de atividades de supervisão por técnicos das referidas Secretarias.

QUESTÃO 3 - QUAIS AS MELHORIAS IMPLEMENTADAS NAS ATIVIDADES DE SUPERVISÃO A PARTIR DE JUNHO/2002 (DATA DA PUBLICAÇÃO DA DECISÃO) ATÉ O PRESENTE MOMENTO ?

Após a análise das providências adotadas pela Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde no sentido de implementar as determinações efetuadas por intermédio da Decisão nº 448/2002 - TCU - Plenário, destacou-se, para a presente questão de auditoria, as seguintes melhorias implementadas nas atividades de supervisão a partir de 2002:

- treinamento dos técnicos das Unidades de Apoio Técnico Regional - UATRs, existentes em Salvador, Rio de Janeiro e Belém, e do REFORSUS, que inicialmente estavam voltados para supervisão de obras, para realização de visitas de supervisão com a finalidade de verificar a regularidade na aquisição de equipamentos médico-hospitalares de baixa e média complexidades;
- realização de Seminários nos municípios do Rio de Janeiro, Salvador e Belém, abrangendo, respectivamente, os estados das regiões Sul e Sudeste, da região Nordeste e das regiões Norte e Centro Oeste, com a finalidade de estabelecer parcerias com as novas gestões estaduais e federal, sendo tratada a questão da descentralização das atividades de supervisão dos equipamentos médico-hospitalares, buscando sensibilizar os Secretários de Saúde para dispor de técnicos do quadro das Secretarias Estaduais de Saúde para serem capacitados para a supervisão de equipamentos;
- treinamento de técnicos do quadro das Secretarias Estaduais de Saúde para realização de supervisão em equipamentos médico-hospitalares (atualmente foram realizados treinamentos em Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso do Sul);
- estabelecimento de metas de supervisão para o 1º semestre de 2003 pelo especialista do Banco Interamericano de Desenvolvimento;

- descentralização regional, repassando subprojetos a serem fiscalizados pelas UATRs (UATR II - Salvador, UATR III - Rio de Janeiro), sendo que, com relação aos equipamentos cuja instalação e funcionamento estão sob controle do SUS, a estratégia adotada consistiu na continuidade da execução das atividades de supervisão de forma centralizada pela Unidade Gerencial de Brasília - UGP, dado o perfil técnico necessário para se realizar as visitas desta classe de equipamentos, podendo ser regionalizada à medida que as UATRs e Gerências Estaduais forem disponibilizando engenheiros clínicos;
- redirecionamento de atividades de pessoal disponível, sendo treinados técnicos que exerciam atividades de aprovação de propostas para executarem tarefas de apoio à supervisão, como preparação e compilação do material técnico utilizado durante as visitas;
- promoção de reuniões pela Coordenação de Infra-Estrutura, por Unidade da Federação, para apresentar um panorama dos investimentos do REFORSUS naquele estado e encontrar soluções para as pendências encontradas mediante o mapeamento dos problemas identificados com base nas informações constantes dos relatórios;
- discussão de ações e pacto de metas, no âmbito das reuniões mencionadas no item anterior, conforme a responsabilidade de cada esfera de governo ou entidade, e encaminhamento aos órgãos de controle externo e interno e ao Ministério da Saúde para adoção das providências necessárias, caso o proponente não responda de forma satisfatória as metas pactuadas;
- constituição de um grupo de trabalho para estudar todo o processo de incorporação tecnológica de equipamentos, com o objetivo de padronizar e aumentar a eficiência e eficácia das aquisições efetuadas pelo Ministério da Saúde, elaborar um banco de dados referente às especificações técnicas de diversos equipamentos médico-hospitalares, relacionando os respectivos preços;
- conclusão do módulo de equipamentos no sistema informatizado de supervisão, apresentando ferramentas para o controle e planejamento das atividades relativas à supervisão.

Ressalte-se que, embora tenham sido implementadas ações com o objetivo de aperfeiçoar o processo de supervisão dos equipamentos médico-hospitalares adquiridos com recursos do Projeto REFORSUS, a partir do exercício de 2002, foram identificadas oportunidades de melhorias, tais como:

- intensificação do treinamento de técnicos pertencentes ao quadro das Secretarias Estaduais de Saúde como forma de suprir a deficiência de profissionais contratados pelo Projeto REFORSUS para exercer atividades de supervisão;

(...) a Corte efetuou, ainda, determinação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que, nos próximos projetos porventura desenvolvidos, elaborasse metas parciais, no máximo trimestrais, seja a partir de metas estabelecidas por organismos internacionais, seja a partir de metas da própria Coordenação Executiva de Projetos, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das metas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar impedindo o seu atingimento.

- aumento do número de visitas realizadas nos estabelecimentos de saúde beneficiários do projeto para detecção das causas determinantes do não funcionamento dos equipamentos médico-hospitalares tão logo ocorram, de forma a evitar que os equipamentos permaneçam armazenados por longo período de tempo;
- elaboração de metas parciais, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das mesmas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar surgindo na estratégia elaborada para supervisão dos equipamentos;
- realização de visitas prévias aos estabelecimentos proponentes com o intuito de verificar a existência das condições necessárias à utilização imediata dos equipamentos solicitados;
- treinamento de recursos humanos para realização de visitas prévias referidas no item anterior.

Por esse motivo, além das recomendações já mencionadas, a Corte efetuou, ainda, determinação à Coordenação de Infra-Estrutura da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde para que, nos próximos projetos porventura desenvolvidos, elaborasse metas parciais, no máximo trimestrais, seja a partir de metas estabelecidas por organismos internacionais, seja a partir de metas da própria Coordenação Executiva de Projetos, de forma que possa ser realizado acompanhamento periódico do percentual de alcance das metas, permitindo a detecção tempestiva de problemas que possam estar impedindo o seu atingimento (Acórdão nº 170/2004 - TCU - Plenário).

Também com base nas oportunidades de melhorias identificadas pela equipe foram recomendadas à Secretaria Executiva/MS as seguintes medidas: realizar visitas prévias aos estabelecimentos proponentes com o intuito de verificar a existência das condições necessárias à utilização imediata dos equipamentos solicitados, bem como incluir nos treinamentos a serem realizados para capacitação de técnicos das Secretarias Estaduais de Saúde - SEs, orientações sobre como avaliar a existência das condições necessárias ao pleno funcionamento dos equipamentos, para que, em futuros projetos, os técnicos lotados nas SEs possam realizar visitas prévias à aprovação das propostas com esse objetivo.

Por fim, importa registrar que as recomendações propostas visam proporcionar maior eficiência e eficácia ao Sistema de Supervisão de Equipamentos médico-hospitalares do Ministério da Saúde mesmo após o término da vigência dos Acordos de empréstimo firmados pelo Governo Brasileiro com o Banco Mundial - BIRD e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, previsto para o exercício de 2003. Quanto ao cumprimento das determinações proferidas no âmbito da Decisão nº 448/2002 - TCU-Plenário, foram propostas novas determinações a respeito dos itens considerados implementados de forma insatisfatória.