



QUALISUS-REDE

Projeto: P0088716

Contrato de Empréstimo: BIRD 7632-BR

Agência Executora: Ministério da Saúde

PROJETO QUALISUS-REDE
RELATÓRIO DE PROGRESSO - Apresentado na 7ª Reunião do Comitê Gestor
de Implementação QualiSUS-Rede

1. HISTÓRICO E SITUAÇÃO ATUAL DO PROJETO QUALISUS-REDE

O processo de concepção e institucionalização do Projeto QualiSUS-Rede ocorreu em meio a um Cenário dinâmico de desenvolvimento de chamadas políticas estruturantes do SUS, incluindo a organização de Redes de Atenção à Saúde (RAS), que constitui o seu foco central, com o desafio de superar a fragmentação das políticas e programas de saúde.

Com a formalização do Pacto pela Saúde da Política Nacional de Atenção Básica a organização de RAS foi afirmada como estratégia de construção de sistemas integrados de atenção à saúde no âmbito do SUS.

O acordo de empréstimo foi assinado em dezembro de 2009 e trouxe no seu escopo uma proposta de apoiar a organização de Redes de Atenção à Saúde no Brasil.

A execução do Projeto QualiSUS-Rede se deu a partir do desenvolvimento de subprojetos regionais de organização de RAS, por meio de um Termo de Cooperação em março/2010, entre o Ministério da Saúde (MS) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). No entanto, o projeto não foi executado nesse ano devido ainda haver um debate, em amadurecimento, em torno da estratégia de RAS e dos seus aspectos operacionais e ainda, por haver coincido com o período eleitoral. Fez-se necessário, então, uma transição técnica e política envolvendo a gestão do MS, responsável pela concepção do Projeto e assinatura do Acordo de Empréstimo em 2009, e a gestão que se tornou responsável pela sua execução em 2011.

Nesse ano (2011) o MS elencou ações prioritárias para a gestão da Presidente Dilma e do Ministro Alexandre Padilha, que culminaram na definição de 16 objetivos estratégicos voltados para o aperfeiçoamento técnico e político do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo uma dessas "a organização da Rede de

Atenção à Saúde, considerada fundamental para a reestruturação do SUS, tanto no que se refere a sua organização, quanto na qualidade e impacto da atenção prestada, em consonância com o estabelecido no Projeto QualiSUS-Rede.

Destaca-se no novo contexto político-institucional: a portaria GM nº 4279 de 30 de dezembro de 2010; a revisão da Política Nacional de Atenção Básica em 2011; o Programa Nacional de Acesso e Qualidade (PMAQ); o Decreto Federal nº 7508 de 28 de junho de 2011 e o Plano Nacional de Enfrentamento as Doenças Crônicas Não Transmissíveis. Dessa forma era imprescindível, para desenvolver o Projeto QualiSUS-Rede, ajusta-lo a partir dos trabalhos da nova gestão do MS e suas prioridades explicitadas no planejamento estratégico, assim como ajustá-lo ao processo de implantação do Decreto 7508 e seus dispositivos.

Ainda em 2011, os esforços estiveram concentrados em iniciar as atividades do Projeto QualiSUS-Redes a partir do novo contexto político/institucional, buscando refletir coerência e convergência entre as diretrizes nacionais, as políticas vigentes e os objetivos previstos no acordo do empréstimo. A primeira etapa foi instituir o projeto no âmbito do Ministério da Saúde, que até então estava sob a responsabilidade de execução da FIOCRUZ, além de ajustar suas diretrizes operacionais e definir seu arranjo de gestão. Essa formalização se deu com a publicação da Portaria nº 396 de 4 de março de 2011, passando o MS a ser responsável pela gestão direta das atividades do QualiSUS-Rede, ficando a cargo da FIOCRUZ o desenvolvimento de ações de colaboração técnica ao, Projeto, o que resultou em novo Termo de Cooperação firmado entre essas duas instituições.

Foram criados o Comitê Gestor de Implementação do Projeto (CGI), instância de definição de diretrizes e de acompanhamento periódico das ações do QualiSUS-Redes, e a Unidade de Gestão do Projeto (UGP), responsável direta pela sua execução.

O CGI é constituído por representantes das Secretarias do MS, da ANS, ANVISA, FIOCRUZ, CONASS e CONASEMS, cujas principais atribuições são definir as diretrizes técnicas e operacionais para execução das atividades do Projeto e aprovar o planejamento anual e os relatórios de avaliação.

A UGP tem por finalidade a execução técnico-administrativa do Projeto até o término do período de execução das atividades previstas no cronograma, e o encerramento do processo de prestação de contas exigidas pelo BIRD e outros órgãos de controle interno e externo.

A etapa seguinte envolveu um conjunto de ações voltadas para viabilizar o desenvolvimento dos três componentes do Projeto por meio da constituição da equipe técnica, elaboração do Termo de Cooperação com a FIOCRUZ, definição das regiões participantes e elaboração dos respectivos subprojetos regionais. A escolha das regiões (envolvendo pactuação de critérios que garantissem territórios representativos tanto quanto à diversidade regional quanto aos problemas associados ao processo de regionalização e desenvolvimento do SUS) iniciou-se ao final de 2011 e estendeu-se pelo primeiro semestre de 2012. A publicação da Portaria nº 1.375 GM/MS em 03/07/2012 oficializou as 15 regiões selecionadas para participação no QualiSUS-Redes e os respectivos montantes de recursos financeiros a serem repassados aos Estados participantes e ao Distrito Federal.

O processo de elaboração dos subprojetos regionais foi centrado no método de construção coletiva, com a participação efetiva de Gestores Estaduais e Municipais, estando diretamente relacionados com o cenário político, social e econômico de cada região, que definiam as potencialidades e os limites dos mesmos. Ao final de 2012, os subprojetos estavam elaborados e aprovados e, portanto, em condições de iniciar a execução dos respectivos planos de aquisições, com exceção do subprojeto da RIDE-DF que teve a sua aprovação apenas em Janeiro de 2013.

Aproximadamente 66% dos recursos do acordo de empréstimo estão destinados aos subprojetos regionais e são executados de forma descentralizada, por meio da transferência de recursos financeiros, do Ministério da Saúde aos Estados e Distrito Federal, em conformidade com o cronograma de execução físico-financeira apresentado nos planos de aquisições dos subprojetos regionais.

Paralelamente à elaboração e aprovação dos subprojetos regionais foram desenvolvidas as ações referentes ao Componente 2 – Intervenções Sistêmicas, sob responsabilidade de execução do Ministério da Saúde. Posteriormente o escopo das intervenções sistêmicas foi ampliado, o que oportunizou contemplar intervenções que guardassem relação direta com a estruturação das Redes de Atenção à Saúde e com a Política Nacional de Saúde.

Após serem discutidas e aprovadas pela UGP e pelo CGI, e consultadas e em consenso com o Banco Mundial as novas intervenções sistêmicas compreenderam as seguintes iniciativas, já em andamento:



- I) Curso de ambiência em Saúde para profissionais de arquitetura e engenharia das secretarias estaduais e municipais de saúde das 15 regiões do Projeto QualiSUS-Redes;
- II) Qualificação da Gestão de Tecnologias Médico-hospitalares nas Redes de Atenção à Saúde;
- III) Intervenção Sistêmica da Assistência Farmacêutica nas Redes de Atenção à Saúde das Regiões do Projeto QualiSUS-Redes;
- IV) Implantação da gestão de custos em hospitais e nas redes de atenção à saúde das regiões selecionadas no Projeto QualiSUS-Redes;
- V) Estratégia de Transporte de Pessoas para Procedimentos eletivos.

Ainda pelo componente 2, a sistemática de Monitoramento e Avaliação do QualiSUS-Redes foi validada em 2012, quando foi promovida a revisão dos indicadores e foram iniciados os trabalhos de Pesquisa Avaliativa em desenvolvimento nas 15 regiões, que terá 15 Estudos de Caso, como principal produto.

Enquanto os anos de 2011 e 2012 foram dedicados aos ajustes do Projeto ao novo contexto político/institucional e à elaboração e aprovação dos subprojetos regionais e intervenções sistêmicas, o ano de 2013 teve início com a execução financeira de 3%, decorrente do adiantamento realizado em 2011, no valor de U\$ 7.000.000,00, sobre o qual foi descontada a taxa *Front-End* no valor de U\$ 583.500,00. Foram aprovados os planos de aquisições dos 15 subprojetos regionais, com a participação de 17 Estados; iniciados os processos de elaboração dos termos de referência e editais; feita a recomposição dos grupos condutores dos subprojetos, devido à eleição dos novos gestores e iniciadas as atividades de cinco intervenções sistêmicas.

2. ATIVIDADES REALIZADAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2013, NO PROJETO QUALISUS-REDE, POR COMPONENTE

COMPONENTE 1: QUALIFICAÇÃO DO CUIDADO E ORGANIZAÇÃO DE REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE – SUBPROJETOS REGIONAIS.

O Componente 1 está voltado para apoiar iniciativas de qualificação do cuidado e organização de Redes de Atenção à saúde nas quinze regiões selecionadas pelo QualiSUS-Rede. As atividades desenvolvidas nesse âmbito no 1º semestre de 2013 se concentraram em apoiar os subprojetos regionais no planejamento e estruturação dos processos licitatórios, orientando a equipe responsável pela execução dos subprojetos quanto a seguir as diretrizes do BIRD, e seguindo as normas do Acordo de Empréstimo nº 7632-BR. Nos primeiros meses de 2013 a UGP realizou reuniões junto aos responsáveis pela execução dos subprojetos para acompanhamento dos Planos de Aquisições, além de terem sido analisados editais e termos de referências relativas às licitações.

Abaixo, as atividades realizadas:

- Apoio ao desenvolvimento, monitoramento e avaliação dos subprojetos;
- Execução e projeção de desembolso dos subprojetos regionais (valores liquidados e a liquidar aos subprojetos estaduais);
- Sistema de acompanhamento dos subprojetos regionais – SQRWEB;
- Pesquisa avaliativa;

COMPONENTE 2 – INTERVENÇÕES SISTÊMICAS ESTRATÉGICAS

O Componente 2 agrega as intervenções sistêmicas no âmbito do Sistema Único de Saúde – sob responsabilidade direta do Ministério da Saúde, que buscam potencializar estratégias em curso no Ministério, entendidas como determinantes para a consolidação das Redes de Atenção à Saúde. Iniciativas importantes foram desenvolvidas no período, as quais se destacam:

Intervenções Sistêmicas

- Estratégia de transporte sanitário de pessoas para procedimentos eletivos – realização de oficinas para conhecer experiências e como resultado foi elaborada uma metodologia de roteirização, que está em processo de aplicação na região de Dourados/Ponta Porã – MS;
- Implantação da gestão de custos em hospitais e nas Redes de Atenção à Saúde das regiões selecionadas no Projeto QualiSUS-Rede – O sistema APURASUS foi finalizado e implantado, sendo aplicado como piloto na região da RIDE-DF;
- Curso de ambiência em saúde para profissionais de arquitetura e engenharia das secretarias estaduais e municipais de saúde das 15 regiões do Projeto

QualiSUS-Rede – o curso foi concluído em agosto de 2013, resultando na elaboração e apresentação de 59 projetos de intervenção;

- Qualificação da gestão de tecnologias médico-hospitalares nas Redes de Atenção à Saúde – metodologia do roteiro do diagnóstico elaborado e validado. Visitas técnicas aos subprojetos para elaboração do diagnóstico em andamento, bem como o processo de contratação da instituição de ensino para elaboração e aplicação do curso EaD;
- Assistência farmacêutica nas Redes de Atenção à Saúde das regiões do Projeto QualiSUS-Rede - elaborado e validado o roteiro diagnóstico, sendo que o piloto foi aplicado no Estado de Alagoas. Está em andamento a elaboração do diagnóstico nas 15 regiões QSR. O Edital para aquisição dos equipamentos e implantação do HÓRUS está aguardando a “não objeção” do BIRD. O Edital para contratação da Instituição de Ensino e aplicação do curso EaD já foi aprovado pelo BIRD e enviado à SAA para prosseguimento da contratação.

Estudos Nacionais

Documento de solicitação de proposta encaminhada ao BIRD, aguardando “não objeção” para prosseguimento.

- Financiamento e alocação de recursos tripartite para o desenvolvimento de ações e serviços descentralizados do SUS na perspectiva da implantação das Redes de Atenção à Saúde: diagnóstico e proposição de alternativas;
- Modelos de governança e contratualização federativa;
- Integração dos instrumentos de planejamento e gestão do SUS para o fortalecimento do planejamento regional com vistas à implementação das Redes de Atenção à Saúde;
- Apuração e gestão de custos em Redes de Atenção à Saúde;
- Gestão do cuidado nas condições crônicas não transmissíveis, com ênfase na atenção básica e na perspectiva da integralidade.

Salvaguardas

- Planos para os povos indígenas – PPI
- Seminário regional sobre política de saúde indígena e as redes de atenção à saúde;

- Visita técnica do BIRD à região de Dourados/MS.

Ainda no âmbito das Intervenções Sistêmicas existe a proposta da implementação do e-SUS-AB, nas regiões do QualiSUS-Rede, em parceria com o PROESF, onde as Unidades Básicas de 486 municípios serão informatizadas, incluindo a Saúde Indígena. Os editais já estão em processo final de elaboração e a expectativa

COMPONENTE 3 – GESTÃO DO PROJETO

No âmbito do Componente 3 estão as atividades desenvolvidas pela Unidade de Gestão do Projeto QualiSUS-Rede, que tem por finalidade a execução técnico-administrativa do Projeto até o término do período de execução das atividades previstas no cronograma, bem como o encerramento do processo de prestação de contas exigidas pelo BIRD e outros órgãos de controle interno e externo.

Houve no primeiro semestre de 2013, atividades que incluem o monitoramento da execução físico-financeira do conjunto do QualiSUS-Rede, feito com base em relatórios de execução financeira por fonte de recursos, com periodicidade mensal e relatórios gerais de atividades de gestão, que coordenam a condução do Projeto como um todo, bem como apoio as desenvolvimento das atividades realizadas mencionada no componentes 1 e 2.

Ações desenvolvidas:

- Realizada a 2ª Auditoria do Projeto QualiSUS-Rede, pela Controladoria Geral da União;
- Execução Financeira, realizada com base nas regras do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI;
- Relatórios Financeiros – emitido um relatório de gerenciamento do Projeto, encaminhado ao Banco Mundial;

Não ocorreu, até o final do primeiro semestre de 2013, nenhuma certificação de gastos encaminhada ao Banco Mundial.

3. PERSPECTIVAS DE EXECUÇÃO DO PROJETO QUALISUS-REDE

SUBPROJETOS QUALISUS-REDE

A UGP sistematicamente analisa e acompanha cada subprojeto e apresentou ao CGI um quadro síntese (destacado abaixo) com a execução atual e a projeção para cada subprojeto. A projeção foi feita a partir de provas documentais, ou seja, de editais com a “não objeção” (NO) do BIRD e devidamente publicados, desta forma o percentual de projeção pode ser alterado à medida que novos processos obtiverem a NO do BIRD e forem publicados.

Quadro 1. Execução atual e projeção de execução para cada Projeto Regional do QualiSUS-Rede – Ano parcial de 2013.

Região QualiSUS-Rede	Execução Setembro/2013	Projeção de Execução
RIDE – DF	0%	33%
Bico Papagaio - TOPAMA	3%	44%
RM Florianópolis	18%	92%
RM ABC	29%	48%
RM POA	2%	57%
RM RJ	0%	0%
Entre Rios	0%	37%
PEBA	0%	48%
RM Belém	0%	57%
RM Recife	0%	30%
Ponta Porã/Dourados – MS	0%	34%
RM BH	0%	86%
RM Cariri	2%	41%
Alto Solimões	15%	49%
RM Curitiba	27%	90%
Total	6%	49%

FONTE: qualisus@saude.gov.br e www.saude.gov.br/qualisusrede

Foi destacado que a baixa execução dos subprojetos está vinculada a diversos fatores, a saber:

- Falta de projeto executivo/arquitetônico para a realização de obras e por consequência à impossibilidade de comprar equipamentos;
- Cursos de capacitação com temáticas tão específicas que não são ofertados pelo mercado;

- Cursos aguardando a elaboração do Termo de Referência (TR);
- No caso do transporte eletivo: alguns subprojetos não prosperaram; outros dependem de consultoria para fazer o projeto executivo; outros ainda têm dúvidas ou estão em negociação, ou falta o Edital ou não tem autonomia para executar;
- A burocracia nos trâmites processuais tanto nos territórios como no Ministério da Saúde é um fator que prejudica e paralisa a execução, como por exemplo, o caso de aquisição de equipamento em TI para o Projeto Hórus que ficou seis meses no DATASUS.

Sobre as perspectivas de execução e encaminhamentos referentes ao cumprimento do acordo de empréstimo e termos de compromisso, a UGP concluiu que:

- Diante deste cenário de baixa execução, especificamente do componente 1 que corresponde a 65% do recurso total do acordo de empréstimo para os 15 subprojetos regionais, fica evidenciada a dificuldade em negociar junto ao BIRD a prorrogação para a execução do componente 2 (Intervenções Sistêmicas).
- O Ministério da Saúde conforme previsto no Termo de Compromisso por exigência do acordo de empréstimo tem por obrigação monitorar a execução e analisar a viabilidade de execução dos planos, apresentando relatórios parciais ao BIRD.
- Considerando a natureza das aquisições, as modalidades de contratação estabelecidas no plano de aquisições, o tempo necessário para prosseguir nas aquisições em decorrência dos procedimentos administrativos e o conjunto de documentos elaborados pelas regiões e recebidos na UGP, até o momento, demonstra a pouca viabilidade de conclusão destas aquisições no período de vigência do Projeto.

Após várias considerações tendo como parâmetro que Redes de Atenção à Saúde é um processo em construção e que apesar das dificuldades e limitações, tanto do Ministério da Saúde como dos Estados e municípios, houve avanços e existem possibilidades para viabilizar uma melhor execução. Neste sentido será necessária uma força tarefa por parte do Ministério da Saúde e CONASS para uma

aproximação junto aos gestores para explicitar a situação de cada subprojeto e da possibilidade de cancelamento total ou parcial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCAMINHAMENTOS REFERENTES AO CUMPRIMENTO DO ACORDO DE EMPRÉSTIMO E TERMOS DE COMPROMISSO

O CGI demandou que a equipe da UGP/QSR elabore uma minuta de Ofício para que a Secretaria Executiva envie-o para cada território, apresentando os seguintes destaques:

1. Informar que os Planos de Aquisições só podem ser alterados/adequados e encaminhados formalmente até o dia 22 de outubro de 2013;
2. Informar o percentual de execução até o momento e ressaltar que o tempo para a conclusão é exíguo e é necessário o envio formal da viabilidade de execução mediante documentos comprobatórios impreterivelmente até o dia 30 de novembro de 2013;
3. Disponibilizar planilha com diagnóstico do subprojeto;
4. Solicitar reunião entre a equipe da UGP do QualiSUS-Rede e gestor ou representante para tratar de questões pertinentes ao subprojeto.

A representante do CONASS irá verificar a oportunidade do Ministério da Saúde participar da Assembleia Geral do CONASS, a ser realizada em 30 de outubro, ou incluir o resultado da reunião nos informes da pauta, para explicitar aos gestores a situação do Projeto QualiSUS-Rede e a necessidade de unir esforços para aumentar a sua execução.