



ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE



46º CONSELHO DIRETOR

57ª SESSÃO DO COMITÊ REGIONAL

Washington, D.C., EUA, 26-30 de setembro 2005

Tema 5.3 da agenda provisória

CD46/23, Add. I (Port.)
14 setembro 2005
ORIGINAL: INGLÊS

RELATÓRIO DA UNIDADE DE INSPEÇÃO CONJUNTA

1. Em maio de 2003, a Diretora da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) solicitou, a través da sede da OMS, que a Unidade de Inspeção Conjunta (JIU) do Sistema das Nações Unidas analisasse a implementação da gestão baseada em resultados na OPAS. O objetivo era obter opiniões externas independentes que proporcionassem insumos valiosos para a elaboração e implementação de esforços destinados ao fortalecimento institucional da OPAS. A Diretora manteve os Órgãos Dirigentes informados acerca do pedido e da realização do estudo e indicou que enviaria os resultados finais aos Estados Membros da Organização assim que recebesse a nota final da JIU.
2. O exame, realizado pela JIU cobre vários aspectos da administração e gestão da Organização e focaliza a avaliação do sistema de gestão baseada em resultados (RBM) na OPAS em relação aos pontos de referência contidos no documento “Overview of the Series of Reports on Managing for Results in the United Nations System”.
3. Em 5 de setembro de 2005, o Presidente da JIU submeteu à Diretora da OPAS a nota “Exame da implementação da gestão baseada em resultados na Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)” (Anexo), preparada pelos inspetores Even Fontaine Ortiz e Muhammad Yussuf. Essa nota, produzida de acordo com as disposições do Artigo 11, parágrafo 5, do Estatuto da JIU, foi submetida à Diretora da OPAS para que lhe desse o uso que julgasse apropriado. Os inspetores também recomendaram que a Diretora da OPAS considerasse o envio da nota com seus comentários, conforme apropriado, aos Órgãos Dirigentes da OPAS.
4. Apesar do curto período entre o recebimento da nota final e o 46º Conselho Diretor, a Diretora deseja disponibilizar os resultados da análise realizada pela JIU, já

que podem ser úteis para as deliberações dos Órgãos Dirigentes sobre o fortalecimento institucional da OPAS.

5. De setembro de 2005 a janeiro de 2006, devem ocorrer uma análise detalhada das recomendações contidas na nota e um debate profundo dentro da Secretaria sobre os resultados da análise. Será preparado um plano de ação para consideração dos Órgãos Dirigentes de modo a fazer avançar o sistema de gestão baseada em resultados na Organização, levando em conta os resultados da análise efetuada pela JIU. A Diretora da OPAS apresentará comentários detalhados sobre a nota ao Subcomitê de Planejamento e Programação no primeiro semestre de 2006.

Anexo

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO POR
RESULTADOS NA ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA
DA SAÚDE (OPAS)**

Preparada por

***Even Fontaine Ortiz
Muhammad Yussuf***

Unidade de Inspeção Conjunta

Genebra, 2005



Nações Unidas

Em conformidade com o Artigo 11.2 do Estatuto da JIU, esta nota foi “concluída após consultar os Inspectores para avaliar as recomendações que estão sendo feitas à luz do discernimento da Unidade”.

ÍNDICE

	<i>Parágrafo</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas e siglas.....		iv
INTRODUÇÃO.....	1-5	1
I. PLANEJAMENTO, MONITORAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS ..	6-49	1
A. Definição de um quadro conceitual claro.....	6-9	1
B. Formulação clara de objetivos de longo prazo.....	10-13	3
C. Programas de alinhamento e objetivos de longo prazo.....	14-22	3
D. Vinculando os recursos aos objetivos.....	23-27	5
E. Captação de recursos.....	28-37	6
F. Refinamento do sistema de monitoração de desempenho.....	38-45	8
G. Uma estratégia de informação e administração de conhecimento em apoio da RBM.....	46-49	9
II. DELEGAÇÃO DE AUTORIDADE E RESPONSABILIDADE.....	50-77	10
A. A delegação de autoridade deve ser claramente definida nos instrumentos administrativos.....	50-51	10
B. Normas de responsabilidade a ser implantadas.....	52	11
C. Os gerentes competentes devem receber poderes para exercer sua função de liderança.....	53-54	11
D. Reforçar o sistema existente de administração da justiça.....	55-57	11
E. Controles e normas éticas internas a ser melhorados.....	58-60	12
F. Alinhar a gestão do desempenho com as metas organizacionais e a carreira do pessoal, e atacar as necessidades de desenvolvimento.....	61-63	13
G. Recompensar o desempenho.....	64-67	13
H. Necessidade de supervisão forte.....	68-77	14
III. RECURSOS HUMANOS.....	78-89	16
IV. DESCENTRALIZAÇÃO.....	90-96	18
Anexo 1 Orçamento-Programa da OPAS.....		20
Anexo 2 Os 10 maiores contribuintes da OPAS em 2002-2003.....		21

ABREVIATURAS E SIGLAS

AMPES	Sistema Americano de Planejamento, Programação, Monitoração e Avaliação
AT	Área de trabalho
BPB	Orçamento-Programa bienal
CAPI	Comissão de Administração Pública Internacional
CCS	Estratégias de cooperação com os países
CEPIS	Centro Pan-Americano de Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente
CLAP	Centro Latino-Americano de Perinatologia e Desenvolvimento Humano
DPM	Gabinete do Diretor de Gestão de Programas
FNUAP	Fundo de População das Nações Unidas
IAO	Auditoria e supervisão da OMS
IKM	Administração da informação e do conhecimento
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não-governamental
OPAS/AMRO	Organização Pan-Americana da Saúde/ Escritório Regional para as Américas da Organização Mundial da Saúde
PAHEF	Fundação Pan-Americana da Saúde e Educação
PPB	Orçamento-programa proposto
PSC	Gastos de apoio a programas
RBM	Gestão por resultados
SMART	Específico, quantificável, viável, pertinente e limitado no tempo
SPED	Sistema de Planejamento e Avaliação do Desempenho
TI	Tecnologia da informação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

INTRODUÇÃO

1. A presente análise da Organização Pan-Americana da Saúde e do Escritório Regional para as Américas da Organização Mundial da Saúde (OPAS/AMRO) foi empreendida a pedido de seu Diretor. Centra-se na avaliação de seu sistema de gestão por resultados (RBM), tomando como referência os pontos apresentados na resenha geral da Unidade de Inspeção Conjunta (JIU) sobre a série de relatórios acerca da gestão por resultados no sistema das Nações Unidas¹, e cobre vários aspectos da administração e gerência da Organização.
2. Após assumir o cargo, em fevereiro de 2003, a atual Diretora da OPAS/AMRO iniciou um processo de mudanças administrativas e programáticas, como se resumiu no documento “Atualização do processo de mudança institucional na Repartição Sanitária Pan-Americana”, apresentado ao Comitê Executivo em junho de 2005.² Em setembro de 2003, os países membros da OPAS, conscientes de seu papel na renovação da Organização, estabeleceram um Grupo de Trabalho do Comitê Executivo sobre a OPAS no Século XXI³ para examinar os aspectos críticos das operações da Organização. Este Grupo de Trabalho apresentará em 2005 um relatório final com recomendações ao 46º Conselho Diretor.
3. De um modo geral, a Organização está experimentando uma mudança positiva, que levará a um uso mais eficaz dos recursos para alcançar as suas metas estratégicas e programáticas acordadas. Os Inspectores concluíram que a OPAS introduziu o orçamento baseado em resultados e alguns elementos da RBM já estão implantados ou em processo de desenvolvimento. Contudo, a OPAS tem que dar mais um passo para implementar plenamente a gestão baseada em resultados. É necessário um enfoque estratégico de maior alcance e inter-relacionado para integrar os elementos existentes numa estratégia global.
4. Os Inspectores têm consciência de que as mudanças requeridas para implementar uma cultura eficaz de RBM não podem ser introduzidas da noite para o dia. Requerem não só um compromisso sustentável e irrestrito por parte dos administradores e do pessoal como também ferramentas e recursos para produzir as mudanças necessárias. Como estes recursos só podem ser disponibilizados por decisão dos países membros, os Inspectores solicitam à Diretora da OPAS/AMRO que ponha em prática as recomendações constantes desta nota em estreita colaboração com os países membros.
5. A nota foi objeto de plena consulta e cooperação com a administração da OPAS. Os Inspectores desejam expressar o seu agradecimento sincero aos funcionários e ao pessoal da OPAS por sua contribuição.

I. PLANEJAMENTO, ORÇAMENTAÇÃO, MONITORAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS

A. Definição de um quadro conceitual claro

6. Em setembro de 2004, o 45º Conselho Diretor aprovou uma Política de Orçamento-Programa Regional⁴ revisada para a OPAS. A análise foi decorrente da solicitação para definir uma estrutura que levasse a uma distribuição mais eqüitativa dos recursos entre os países, mediante critérios baseados nas necessidades. O orçamento aumenta a cifra indicativa da alocação de recursos no nível nacional e estabelece novo nível de alocação no âmbito sub-regional para facilitar o processo de integração. Esta política desempenhou uma função crucial na implementação do Plano Estratégico 2003-2007 e definição da Agenda para a Mudança.
7. A própria política não fornece uma estrutura conceitual para a implementação da RBM, embora de fato contenha elementos do enfoque do planejamento com base nos resultados. Na realidade, a maioria

¹ JIU/REP/2004/5.

² CE/136/14, de 28 de maio de 2005.

³ Resolução CD44.R14 do 44º Conselho Diretor, setembro de 2003.

⁴ CD45/7 e Resolução CD45.R6. A política original é de 1985.

dos funcionários da OPAS entrevistados não tem uma compreensão clara do conceito⁵ nem das técnicas⁶ da gestão por resultados (RBM) e com frequência a associam à definição mais limitada de orçamento com base em resultados. Definir um quadro conceitual claro é na verdade um primeiro e crucial passo na implementação da RBM. Este quadro deve não só fornecer definições claras do processo, adaptando-o aos requisitos particulares em todos os níveis de operações, mas também servir de veículo para difundir o conceito e promover a sua clara compreensão entre os gerentes e demais funcionários. Deve estabelecer os limites de tempo para a implementação da estratégia de RBM e esboçar a divisão das responsabilidades entre os Estados membros, a secretaria e os órgãos de supervisão ao definir as metas e objetivos, traduzindo-os nas atividades, monitorando, supervisionando e assessorando, se cabível.⁷

8. Ao examinar a função de governança exercida pelos Estados membros no tocante ao processo de planejamento, programação, orçamentação, monitoração e avaliação, os Inspetores observaram que o Subcomitê de Planejamento e Programação (SPP) reúne-se por três dias todo mês de março para reexaminar os projetos de políticas, os programas e a alocação de recursos. Uma análise da agenda e notas resumidas dessas reuniões revelaram que várias questões substantivas sem implicação financeira ou programáticas são apresentadas com fins informativos e, mais ainda, incluídos na agenda do Comitê Executivo ou do Conselho Diretor. Portanto, a não ser pela consideração de um pequeno número de questões orçamentárias, é discutível o seu valor agregado em comparação com o custo da organização de tais reuniões. Na opinião dos Inspetores, a função do SPP poderia ser melhorada atribuindo-lhe novas responsabilidades de assessoria e supervisão, como se expõe no parágrafo 78.

9. Quanto à função da secretaria, o recém-criado Gabinete da Diretora de Gestão de Programas (DPM), administra o processo de planejamento de programas. Contudo, o desenvolvimento, implementação e monitoração de uma estratégia de RBM não estão incluídos em sua descrição funcional.

Recomendação 1

A Diretora da OPAS deve desenvolver um quadro conceitual institucional de RBM e uma estratégia de implementação limitada no tempo para consideração e aprovação pelo Conselho Diretor em 2006. Ao formular seu quadro conceitual, a OPAS talvez deseje referir-se à estrutura de pontos de referência da JIU para RBM.

Recomendação 2

Para assimilar o conceito e a prática de RBM dentro da Organização, a diretora da OPAS deve:

- (a) Definir o ponto exato, no nível da formulação da política geral, para a responsabilidade institucional de assegurar a implementação coerente da RBM em toda a Organização;**
- (b) Desenvolver e executar uma estratégia de comunicações e treinamento para familiarizar os administradores e outros funcionários com o conceito de RBM, seus requisitos e impacto em seu trabalho diário;**
- (c) Pesquisar periodicamente o nível de compreensão e os riscos/oportunidades da implementação da RBM em todos os níveis da Organização, com ênfase no nível nacional; e**

⁵ A RBM, como definida em JIU/REP/2004/6 – Parte I, página 2, é um “enfoque de gestão centrado na consecução de resultados, uma ampla estratégia gerencial que visa mudar a forma como operam os organismos, com a melhoria do desempenho (obter resultados) como orientação central”.

⁶ As técnicas de RBM, conforme definidas em JIU/REP/2004/6 – Parte I, página 2, são: formulação de objetivos (resultados); seleção de indicadores para medir o progresso rumo a cada objetivo; fixação de alvos explícitos para cada indicador a fim de julgar o desempenho; coleta regular de dados sobre resultados para monitorar o desempenho; exame, análise e comunicação de resultados reais comparados com os alvos; integração de avaliações para proporcionar informações complementares sobre desempenho; e uso de informações sobre desempenho para fins de responsabilização, aprendizado e tomada de decisões.

⁷ JIU/REP/2004/5, op. cit., parágrafos 22-29.

- (d) **Propor uma divisão clara das responsabilidades de todos os atores envolvidos na implementação da RBM, a saber, os países membros, a secretaria e os órgãos de supervisão da OPAS, tanto internos como externos. Assim, deve-se buscar a aprovação do Conselho Diretor para atribuir responsabilidades de assessoria e supervisão adicionais ao Subcomitê de Planejamento e Programação, segundo a recomendação 12(b).**

B. Formulação clara de objetivos de longo prazo

10. A OPAS não tem um instrumento de longo prazo que identifique as metas relacionadas com sua missão e mandato, bem como os objetivos que contribuiriam para a consecução de tais metas. A OMS, a organização matriz, tampouco dispõe de tal instrumento.

11. Em seu lugar, a OPAS tem um Plano Estratégico de médio prazo quinquenal com áreas-chave de trabalho, derivado do Programa Global de Trabalho aprovado pela OMS e adaptado às necessidades e oportunidades da região. Outras fontes de mandato são as decisões dos Órgãos Dirigentes da OPAS, as Metas de Desenvolvimento do Milênio,⁸ as Cúpulas das Américas e outras conferências globais. A formulação do Plano Estratégico inclui a consulta em toda a Organização e junto a contrapartes dos governos, em particular os Ministérios da Saúde, e uma análise do desempenho passado.

12. O atual Plano Estratégico 2003-2007⁹ identifica oito áreas prioritárias de cooperação técnica, cinco países para atenção especial¹⁰ e várias questões organizacionais críticas para agregar eficácia e eficiência ao trabalho da secretaria. Abrange um total de 45 objetivos técnicos e 15 objetivos organizacionais. É um documento de 45 páginas, que começa descrevendo o processo de planejamento e seus pressupostos, aprofunda a análise do contexto e das respectivas respostas, e acaba detalhando o processo de implementação, monitoração e avaliação. Na opinião dos Inspectores, para ter uma repercussão maior o documento deve ser reduzido a um tamanho que torne mais fácil lidar com ele e centrado em algumas metas e objetivos estratégicos, que seriam os resultados críticos a ser alcançados no fim do período.

13. Nossa análise revelou que: 1) a apresentação das questões/desafios correspondentes a cada prioridade deve ser reformulada como metas a alcançar; e 2) a formulação dos objetivos nem sempre satisfaz o requisito de ser *SMART* (específicos, quantificáveis, viáveis, pertinentes e limitados no tempo).

C. Programas de alinhamento e objetivos de longo prazo

14. Uma vez que a Conferência Sanitária Pan-Americana aprova o Plano Estratégico, a equipe de gerência superior é responsável pela tradução de suas linhas gerais em programas e ações concretos, e pela definição de suas prioridades por meio do orçamento-programa bienal (BPB) para cada unidade nacional, regional e administrativa. De acordo com o enfoque de gestão por resultados, o BPB deve vincular as metas, objetivos, resultados esperados, indicadores e recursos organizacionais.

15. O ciclo quinquenal do Plano Estratégico, por exemplo, 2003-2007, não coincide com o ciclo do BPB, por exemplo, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007. Na opinião dos Inspectores, seria mais adequado contar com um quadro institucional de longo prazo de doze anos, um plano institucional de seis anos e um orçamento bienal “reajustável”. O plano deve estipular as metas e objetivos a ser alcançados no final do período de seis anos, com metas incrementais para cada biênio, e incluir uma estimativa dos recursos para as finalidades indicativas. O orçamento bienal com objetivos e metas “reajustáveis” seria a ferramenta para destinar os recursos necessários a cada dois anos. Análises anuais poderiam ser efetuadas para ajustar o orçamento bienal “reajustável” conforme necessário e adaptá-lo a novos mandatos e requisitos dos órgãos legislativos quando surjam prioridades imprevistas.

⁸ Três das Metas de Desenvolvimento do Milênio estão relacionadas com a saúde, ver “Millennium Development Goals and Health Targets (SPP38/4, fevereiro de 2004, e CE134/10, de 24 de maio de 2004).

⁹ CE130/12, de 3 maio de 2002.

¹⁰ Bolívia, Guiana, Haiti, Honduras e Nicarágua.

16. Em seguida o foco seria deslocado para supervisionar a implementação (monitoração, avaliação e comunicação) dos resultados esperados aprovados, investindo-se menos tempo no planejamento (cada doze anos) e na programação (cada seis anos). Assim se atenderá à percepção do pessoal da OPAS, particularmente no campo, sobre a carga de trabalho implícita no processo repetitivo de planejamento, programação, orçamentação, monitoração e avaliação.

17. Em seus comentários sobre o rascunho da nota, funcionários da OPAS chamaram a atenção dos inspetores para o documento “Princípios orientadores para alocações estratégicas de recursos na OMS”, publicado recentemente para consulta com Estados Membros através dos Comitês Regionais e que será considerado no 46º Conselho Diretor da OPAS.¹¹ Os inspetores observaram com satisfação que as propostas da OMS para um esquema renovado de gestão baseada nos resultados seguem a linha de ação proposta acima.

18. A redução das áreas de trabalho (AT) nos orçamentos-programa (de 65 em 2002-2003 para 38 em 2006-2007) para total convergência com as áreas de trabalho da OMS é um aspecto positivo. Além disso, o agrupamento das AT em seções de verbas foi alterada nos últimos três biênios. Mesmo assim, as cinco áreas técnicas no orçamento-programa proposta para 2006-2007 ainda não derivam diretamente das oito áreas técnicas definidas no plano estratégico e a estrutura do orçamento não reflete a estrutura da secretaria. Em resultado, à primeira vista não fica claro que área organizacional é responsável por cada resultado esperado. Funcionários da OPAS explicaram que o programa de trabalho da OMS não corresponde à estrutura organizacional da secretaria. Argumentaram que as AT são os elementos básicos, que podem ser implementados por várias unidades organizacionais no nível regional, sub-regional e nacional e afirmaram que existe clareza sobre que unidade organizacional é responsável por cada resultado esperado. Na opinião deles, existe total alinhamento e vinculação. Contudo, já que essa vinculação é obtida mediante o sistema computadorizado de planejamento e monitoração, Sistema Americano de Planejamento, Programação, Monitoração e Avaliação (AMPES), não está evidente nos documentos programáticos relevantes.

19. A apresentação dos indicadores como constam do PPB para 2006-2007, expostos ao Comitê Executivo em junho de 2005, foi refinada. Segundo funcionários da OPAS, refinaram-se ainda mais as áreas indicadas pelos inspetores (planejamento, supervisão, recursos humanos e gestão financeira), na versão revisada para o Conselho Diretor em setembro de 2005.

20. Nos níveis nacional e sub-regional, é menos evidente a relação entre objetivos de longo e médio prazo e metas relacionadas (e resultados esperados), indicadores e recursos no BPB.

21. Para que o foco no país não fique embaçado na tentativa de aplicar as múltiplas Áreas de Trabalho, que são definidas em escala mundial, aos objetivos e prioridades nacionais, os inspetores sugeriram que o processo de planejamento deve partir de baixo para cima. Essas propostas devem ser baseadas no diálogo em nível nacional. Devem ser consolidadas, nos níveis sub-regional e regional, com os objetivos gerais estabelecidos na Organização e ajustadas de cima para baixo, segundo seja necessário. Os funcionários da OPAS asseguraram que isso foi o que aconteceu realmente. Além disso, os gerentes de todos os níveis participaram de exames pelos pares do BPB 2006-2007.

22. Foram feitos esforços concertados juntamente com governos e parceiros locais a fim de projetar uma estrutura de planejamento em médio prazo para a cooperação técnica destinada a cada país, unindo as necessidades e oportunidades nacionais a prioridades globais e regionais. Após o relatório do Diretor Geral da OMS à Diretoria Executiva em 2003, “Melhorando o desempenho da OMS no nível nacional: iniciativa do foco nos países”, bem como a elaboração subsequente da metodologia para a estratégia de cooperação com os países, sete Estratégias de Cooperação de País (CCS) foram concluídas na OPAS e sete outras estão sendo preparadas. Os Inspectores assinalam que a meta é completar 80% até o fim do atual biênio.

¹¹ CD46/6, agosto de 2005

23. Mas não se desenvolveu estratégia alguma para os oito centros regionais e sub-regionais. O 136º Comitê Executivo considerou e aprovou em junho de 2005 o curso de ação proposto num documento preparado pela Secretaria e intitulado “Estratégia para o Futuro dos Centros Pan-Americanos”.¹² O documento em si não é um instrumento de planejamento. Fornece uma visão geral das operações dos centros e uma avaliação mais detalhada de três deles, com propostas concretas para reorganizar dois, o Centro Pan-Americano de Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente (CEPIS) e o Centro Latino-Americano de Perinatologia e Desenvolvimento Humano (CLAP), além de fechar um terceiro, o Instituto Pan-Americano de Proteção de Alimentos e Zoonoses (INPPAZ). Falta efetuar a mesma análise para os cinco centros restantes, o mais tardar em junho de 2006. Uma vez que se complete o processo de reorganização, cada centro deve desenvolver sua própria Estratégia.

Recomendação 3

Em conexão com a análise atual da alocação de recursos estratégicos na OMS, a diretora da OPAS deve submeter à atenção da OMS e dos órgãos diretores da OPAS para aprovação, conforme apropriado, a necessidade de:

- (a) **Elaborar um instrumento estratégico institucional em longo prazo, de doze anos, que identifique os objetivos acordados referentes a sua missão e mandato, bem como as metas que contribuiriam para alcançar tais objetivos, em forma de áreas prioritárias para a cooperação técnica;**
- (b) **Alinhar o ciclo dos instrumentos programáticos e orçamentários bienais, de longo e médio prazo da Organização;**
- (c) **Estabelecer um plano de médio prazo, de seis anos, para a primeira fase da execução dos objetivos de longo prazo, com estimativas dos recursos globais necessários para o período de seis anos, tanto ordinários quanto extra-orçamentários;**
- (d) **Preparar orçamentos operacionais bienais reajustáveis que destinem recursos vinculados a atividades específicas (resultados esperados) e realizar exames anuais para ajustar o orçamento bienal e adapta-lo a novos mandatos e requisitos dos órgãos diretores; e**
- (e) **alinhar o atual mandato de cinco anos dos funcionários eleitos da OPAS e o calendário de reuniões da Conferência Sanitária Pan-Americana com o ciclo de comunicações sobre planejamento, programação, orçamentação, monitoração, avaliação e apresentação de relatórios.**

Recomendação 4

Ao pôr em prática a Recomendação 3, a Diretora da OPAS deve:

- (a) **alinhar os objetivos e metas do Plano Estratégico de médio prazo e os orçamentos-programa bienais com as metas e objetivos organizacionais de longo prazo;**
- (b) **correlacionar os objetivos e metas de todos os níveis da Organização, dispondo-os segundo um enfoque de várias camadas de cima para baixo e de baixo para cima;**
- (c) **assegurar que os objetivos e metas, bem como os indicadores com eles relacionados em todos os níveis, sejam específicos, quantificáveis, viáveis, pertinentes e limitados no tempo a fim de permitir a medição dos resultados;**
- (d) **definir critérios claros para agrupar as Áreas de Trabalho nas categorias de verbas e unidades organizacionais responsáveis pela implementação;**
- (e) **assegurar que, para todos os países, as Estratégias de Cooperação de País (CCS) sejam desenvolvidas dentro do mesmo ciclo do Plano Estratégico, aplicando as diretrizes relevantes e o formato padrão;**
- (f) **certificar-se de que as Estratégias de Cooperação de País sejam adaptadas às necessidades nacionais e coordenadas com o CCA/MANUD dos países pertinentes; e**
- (g) **elaborar planos estratégicos para cada centro regional e sub-regional.**

¹² CE/136/12/Rev.1, junho de 2005, e Resolução CE/136.R8, junho de 2005.

D. Vinculando os recursos aos objetivos

24. Os Planos Estratégicos da OPAS não dão indicação alguma da meta dos recursos gerais necessários para implementar os objetivos e metas aprovados. Os recursos são calculados exclusivamente para apropriação no nível do ciclo bienal no momento da preparação dos orçamentos-programas bienais.¹³ Nesse sentido, os inspetores assinalaram com satisfação que o Princípio 4 da recém-proposta alocação de recursos estratégicos na OPAS prevê uma alocação ampla e flexível de recursos para o período de planejamento estratégico de seis anos.

25. Ao preparar os BPBs, até recentemente, forneciam-se orçamentos indicativos a cada Unidade da OPAS. Os critérios usados para estabelecer esses orçamentos indicativos não eram claros nem a base para aumento ou diminuição dos recursos e dos ajustes ao plano inicial. Apesar de um enfoque participativo, a preparação do orçamento não partia das necessidades. Tem havido nos últimos biênios uma gradual evolução rumo à orçamentação com base em resultados, mas a primeira tentativa de um verdadeiro orçamento baseado em resultados só foi feita na preparação do PPB para 2006-2007. Solicitou-se aos escritórios que apresentassem um programa único, incluindo qualquer parte visada e não financiada a ser coberta por contribuições voluntárias.

26. A apresentação dos BPBs inclui despesas de pessoal¹⁴ e outros custos. No entanto, no nível detalhado, não há conexão direta entre cada resultado esperado e os recursos de pessoal empregados para consegui-lo. Será desenvolvido um sistema de contabilidade de custos que vincule aos resultados os gastos correspondentes a todos os custos (pessoal e outros). Ao aperfeiçoar o sistema existente para que leve em conta os custos de pessoal, a OPAS pode aproveitar a experiência de outras organizações, como o PNUD. Para relacionar o nível dos recursos de pessoal necessários à consecução de cada objetivo, deve-se efetuar uma análise do volume de trabalho funcionário por funcionário.

27. Ao longo dos anos, as alocações continuaram a ser bem uniformes, salvo alguns ajustes para atender a programas de emergência, países prioritários ou a realocação de AT de uma seção do orçamento para outra.

28. A política orçamentária recém-aprovada, porém, tem contribuído substancialmente para uma redistribuição conforme as necessidades de recursos em nível nacional. Estabeleceu metas progressivas para alcançar, até 2010-2011, um aumento de 37 para 40% nos recursos dos países e de 6 para 7% nos das sub-regiões. Alguns países verão seus recursos cortados em até 40%, enquanto para outros a alocação aumentará mais de 200%. Em termos gerais, a justificativa das metas de 40% e 7% em nível nacional e sub-regional não é documentada nem explicitada. Na opinião dos Inspectores, este é um aumento positivo, porém moderado.

29. No nível regional, os critérios para distribuir os 53% de recursos entre as AT não estão claros, salvo a necessidade de priorizar as áreas relacionadas com as Metas de Desenvolvimento do Milênio.¹⁵ As prioridades da alocação dos recursos ao programa sub-regional foram determinadas, mas os critérios para distribuir recursos neste nível ainda estão por desenvolver. Em conexão com a preparação de seu PPB para 2006-2007, a OMS está tomando uma série de medidas para manter a integridade das funções normativas e estatutárias da Organização.¹⁶ Entre as medidas propostas encontram-se um inventário da implementação e custo do trabalho normativo e uma análise da orientação estratégica e competências em cada AT para assegurar que as atividades e produtos planejados correspondam e o pessoal tenha as competências para obter os resultados esperados.

Recomendação 5

¹³ CD46/6, agosto de 2005.

¹⁴ Segundo divulgado no PPB para 2006-2007, 65% do total são custos de pessoal.

¹⁵ “PAHO Regional Program Budget Policy”, CD45/7, 1º de setembro de 2004, página 9, parágrafos 25 e 26.

¹⁶ “Proposed programme budget 2006-2007, Implementing the normative and statutory functions of WHO”, A.58/INF.DOC./3, Abril de 2005

Em concordância com essas medidas da OMS, a diretora da OPAS deve:

- (a) contratar um assessoramento externo para realizar, funcionário por funcionário, uma avaliação das necessidades de toda a Organização em termos de carga de trabalho;**
- (b) desenvolver um sistema eficaz de contabilidade de custos que vincule todas as despesas, inclusive as de pessoal, aos resultados esperados; e**
- (c) estabelecer critérios claros para a distribuição dos recursos nos níveis sub-regional e regional.**

E. Captação de Recursos

30. O quadro no Anexo 1 mostra os recursos totais disponíveis para o atual biênio e os próximos, por seção de apropriação. Em conformidade com a nova política orçamentária, o orçamento 2006-2007 é apresentado como um único orçamento-programa financiado por diversas fontes: recursos do orçamento ordinário (contribuições dos países membros da OPAS), proporção da OMS (tanto ordinária como voluntária), e outras fontes (contribuições voluntárias à OPAS). Pela primeira vez, o orçamento inclui uma meta para as contribuições voluntárias, no valor de US\$ 265,5 milhões. Isto representa um aumento de 20% em relação ao biênio anterior e de 50% para todos os recursos.¹⁷ Isso não só representa uma mudança em relação à abordagem anterior da OPAS de apresentar somente os recursos já comprometidos na época da apresentação do orçamento, mas também um passo concreto para identificar déficits de recursos para obter resultados esperados.

31. Não há, porém, uma estratégia clara para a captação de tais recursos. O processo para mobilizá-los é complexo e longo. Os projetos são preparados pelas unidades técnicas, aprovadas pelos gerentes de áreas, encaminhados ao Diretor Executivo e depois remetidos à Unidade de Apoio a Projetos (PSU) para análise técnica. Uma vez aprovados pela PSU, vão às Alianças e Parcerias Estratégicas para iniciar o diálogo com parceiros potenciais de financiamento. O processo de aprovação interno pode levar um a dois meses e a captação de recursos muito mais tempo. Não há conferência anual de apelo; os recursos são mobilizados de modo bilateral, o que demanda mais tempo. Atualmente, a OPAS, como a OMS, está passando de um enfoque de mobilização de recursos à base de projetos para uma modalidade de mobilização de recursos para apoio a programas, buscando um financiamento desvinculado de atividades específicas, que lhe proporcione mais flexibilidade para cumprir as prioridades e seja mais fácil para administrar.

32. Três contribuintes representam cerca de 70% do financiamento total (Anexo 2). A “vulnerabilidade” em potencial em que esta “dependência” implica pode ser amenizada por meio de:

- diversificação das fontes de financiamento;
- estabelecimento de diretrizes e metas claras para evitar que o processo seja conduzido pelas prioridades de doadores individuais; e
- arrecadação de recursos proativa para programas identificados a priori pela OPAS de acordo com os objetivos, metas e prioridades estratégicos.

33. Do mesmo modo, entre as medidas para manter a integridade das funções normativas e estatutárias, a OMS propôs a formulação de uma estratégia de financiamento de longo prazo e mecanismos para lidar com o risco de conflito de interesses e influência indevida quando parceiros externos estão envolvidos em atividades da Organização. Segundo o Mapa da Transformação Institucional, na OPAS uma estratégia de mobilização de recursos deveria ser concluída, juntamente com um plano de ação, o mais tardar em julho de 2005 e aprovada pelos Órgãos Dirigentes o mais tardar em setembro de 2005. Esperando a conclusão da estratégia de financiamento da OMS, a apresentação da estratégia da OPAS aos órgãos diretores foi reagendada para junho de 2006.

¹⁷ “Proposed Program Budget for the Pan American Health Organization for the Financial Period 2006-2007”, SPP/39/3, fevereiro de 2005, Quadros 3 e 4.

O orçamento ordinário

34. Embora em termos reais o orçamento ordinário da OPAS tenha diminuído em 21% desde 1986,¹⁸ pela primeira vez em 2004-2005 o orçamento diminuiu 0,4% em termos nominais. O nível proposto dos recursos ordinários para 2006-2007, porém, representa um aumento de 2,3%.¹⁹ Foram considerados três cenários para o orçamento e escolhido o mais moderado. Até este moderado aumento acarretará significativos ajustes e racionalização (inclusive um corte de 34 cargos permanentes) para acomodar a alta no custo do pessoal internacional e dos custos de outros escritórios nacionais decorrente da queda do dólar dos Estados Unidos.

35. A parcela da OPAS (72%), financiada basicamente por contribuições estimadas e por receitas diversas tem aumentado de forma sustentável ao longo dos anos (salvo 1988-1989). Em 2006-2007 aumentará 0,5%, mas as quotas continuarão no mesmo nível. Os principais contribuintes de quotas são os Estados Unidos, Canadá, Brasil, México, Argentina e Venezuela. Apesar das iniciativas implantadas para aumentar a arrecadação de quotas, inclusive a aceitação dos pagamentos em moedas diferentes do dólar americano, a taxa de arrecadação não melhorou em 2004.²⁰ Em maio de 2005, os atrasados representavam cerca de metade dos recursos do orçamento ordinário dos biênios atuais, sendo que um Estado Membro devia metade desse montante. As limitações financeiras podem comprometer a consecução das metas programáticas essenciais.

36. A contribuição da OMS representou 28% do orçamento ordinário combinado total da OMS/OPAS em 2004-2005. A região das Américas experimentou a diminuição mais significativa em comparação com outras regiões da OMS (menos 12,3%). Durante os três últimos biênios sofreu uma redução acumulada de quase 10 milhões de dólares, devido à implementação da resolução WHA 51.31. Essa resolução foi suspensa em 2004 e um aumento de 6,9% da OMS foi aprovado para 2006-2007.²¹

Outras fontes

37. A maioria dos recursos extra-orçamentários vem dos doadores bilaterais, sendo os EUA o maior contribuinte, seguido pela Suécia. As contribuições das fontes internacionais representam 6% e as da sociedade civil 11%; principalmente a Fundação Bill e Melinda Gates, a Cruz Vermelha americana, a Fundação Rockefeller e várias ONGs.

38. As contribuições cobrem 13% dos custos do apoio a programas (PSC), exceto os projetos localmente executados financiados pelos governos ou organismos nacionais que pagam as despesas gerais de 6% e as subvenções e contratos do governo dos Estados Unidos (salvo a USAID), que cobrem 21%. Os organismos das Nações Unidas (UNICEF, UNESCO, PNUD, FNUAP) estão isentos de pagar PSC.²² A receita dos PSC é usada sobretudo para financiar as necessidades de pessoal administrativo, basicamente na sede, e as atividades sob a autoridade discricionária do Diretor. Três por cento podem ser retidos por países onde todos os projetos são realizados localmente. Dada a tendência crescente para os recursos extra-orçamentários e para a receita de PSC com eles relacionada, o uso dos últimos deve ser incorporado ao processo de programação, planejamento e orçamentação. Também, para promover a geração dos recursos extra-orçamentários, a nova estratégia de mobilização de recursos da OPAS deve incluir “incentivos” para os programas e administradores.

39. A arrecadação de recursos do setor privado é feita parcialmente em nome da OPAS pela Fundação Pan-Americana da Saúde e Educação (PAHEF). Já que a maior parte das contribuições vem dos doadores

¹⁸ SPP31/FR, março de 2003 – Relatório Final da 37ª Sessão do SPP, parágrafo 25.

¹⁹ “Proposed Program Budget of the Pan American Health Organization for the Financial Period 2006-2007”, setembro de 2005, parágrafo 56.

²⁰ OD N° 320 - Relatório Financeiro Preliminar da Diretora – 2004, Parte I, página 3.

²¹ “Proposed Program Budget of the Pan American Health Organization for the Financial Period 2006-2007”, setembro de 2005, parágrafo 56.

²² “Program Support Costs”, Directive HQ/FO-96-17, Novembro de 1996.

individuais e tem destinação específica, a Fundação decide o uso dos fundos arrecadados. A Fundação usa instalações da OPAS e recebe apoio secretarial e administrativo. Na opinião dos Inspetores, a relação entre a OPAS e a PAHEF deve ser formalizada num memorando de entendimento cuja implementação deve ser examinada regularmente. Certos aspectos desta relação merecem exame detalhado, como o retorno sobre o investimento da contribuição da OPAS aos gastos correntes da PAHEF; o potencial para conflito de interesses de funcionários da OPAS que trabalham com a PAHEF; e a duplicação de esforços com unidades de captação de recursos da OPAS e a convergência com prioridades programáticas da OPAS. Em seus comentários, a gerência da OPAS indicou que todas essas questões foram abordadas pelos auditores internos há alguns anos e várias medidas foram tomadas para resolvê-las. Contudo, da entrevista com o Diretor da PAHEF, deduzimos que algumas ainda estão pendentes.

Recomendação 6

A diretora da OPAS deve assegurar que a estratégia de arrecadação de recursos seja concluída sem mais atraso, para aprovação pelo Conselho Diretor o mais tardar em 2006. A estratégia deve abordar os riscos da dependência em relação a poucas fontes de financiamento, fornecer diretrizes para financiamento em longo prazo dos pacotes de programas e projetos bem desenhados e vendáveis e definir a função da Fundação Pan-Americana da Saúde e Educação e o uso da receita de custos de apoio a programas.

F. Refinamento do sistema de monitoração do desempenho

40. A monitoração, informação e avaliação do desempenho são fundamentais para o conceito de administração por resultados. Para um sistema eficaz de monitoração, avaliação e informação de desempenho, são necessárias estruturas, ferramentas, planos e diretrizes. Alguns desses elementos estão presentes na OPAS, mas carecem de refinamento. Em geral, falta uma abordagem coerente e coordenada.

41. Atualmente, por exemplo, não há estratégia de avaliação. Há vários documentos básicos, preparados pela OPAS e pela OMS, que são usados na avaliação do BPB, avaliações anuais dos escritórios nos países e Plano Estratégico, mas não há diretrizes globais para a seleção, planejamento, realização, acompanhamento e informação sobre todos os tipos de avaliações.

42. Até recentemente, a função de avaliação estava localizada, embora sem pessoal, no Gabinete do DPM e não desfrutava de autonomia plena. Com o novo acordo assinado em 2004 entre a OPAS e o escritório de Auditoria Interna e Supervisão (IAO) da OMS, a função de avaliação se tornou parte da supervisão. Embora seja um passo positivo, ainda não existe unidade de avaliação na estrutura da OPAS. Embora a auto-avaliação seja responsabilidade de cada gerente, são muitas as vantagens de uma unidade específica de avaliação independente: coordenação do trabalho de avaliação através da OPAS; avaliação e informação central e independente para a alta administração sobre variações entre a produção planejada e a real, entre resultados do corrente ano e do ano anterior, razões para as metas não terem sido alcançadas e ações corretivas; panorama dos principais fatos; coleta e disseminação de resultados e acompanhamento da implementação das recomendações decorrentes das avaliações; assegurar que os resultados e recomendações sejam realimentados no planejamento, programação e orçamentação; e assegurar uma mescla adequada dos vários tipos de avaliação, e a coerência e concisão das avaliações e relatórios.

43. A administração da OPAS explicou que foi realizada toda uma variedade de avaliações de naturezas dessemelhantes. Contudo, a não ser pelas auto-avaliações realizadas para relatórios sobre a implementação do Plano Estratégico, BPB e avaliação anual dos escritórios nos países realizada pela Unidade de Apoio aos Países, não há informação abrangente sobre os tipos de avaliação empreendidos, sobre a forma de divulgar os resultados nem de absorver os custos. Não existe um plano de avaliação que indique todos os tipos de avaliação a serem efetuados (auto-avaliação, avaliação interna e avaliações externas), o escritório responsável e o cronograma e nenhum relatório é preparado sobre a implementação do plano de avaliação.

44. A primeira experiência de informação aos Estados membros sobre o BPB foi a avaliação para 2000-2001, efetuada em abril de 2002,²³ seguida da avaliação intermediária e final do Plano Estratégico 1999-2002.

45. O avanço mais importante da OPAS nesta área, representando o compromisso da administração com a melhoria do sistema de planejamento, programação e avaliação, chama-se AMPES (Sistema Americano de Planejamento, Programação, Monitoração e Avaliação). O AMPES é um sistema computadorizado altamente desenvolvido, que vincula o planejamento orçamentário/financeiro à programação técnica. Foi lançado em 1988 e seus custos correntes são calculados em US\$ 5 milhões por ano, ou 2% do fundo ordinário total da OPAS/OMS. Vale notar que os funcionários entrevistados manifestaram preocupação com o investimento feito em planejamento mas o consideraram necessário e bem empregado.

46. O Auditor Externo efetuou uma análise do AMPES em abril de 2000²⁴ e declarou que excedia as boas práticas de outros segmentos do sistema das Nações Unidas em alguns aspectos chaves. Suas características fortes são uma conexão clara entre o processo orçamentário e a programação, e a informatização de grande parte do planejamento e dos resultados. Considerou, porém, que havia margem para aperfeiçoamento e formulou várias recomendações-chave. A administração da OPAS, em suas observações acerca do relatório do Auditor Externo,²⁵ acolheu todas as recomendações e informou ter iniciado providências para implementá-las. Contudo, não foram apresentados relatórios de andamento, e os Inspectores descobriram que muitas recomendações da auditoria são ainda válidas.

47. Mais recentemente, a pedido da Conferência Sanitária Pan-Americana, a OPAS preparou um Quadro para Supervisionar e Avaliar o Plano Estratégico 2003-2007. Ao preparar o quadro, identificaram-se vários desafios importantes para a implementação. Um dos principais, que é preciso enfrentar com rapidez, é o fato de que a cultura da gestão da OPAS ainda não promove o uso sistemático dos produtos da monitoração e avaliação para a tomada de decisões.²⁶ De fato, metade dos administradores entrevistados considerava que o sistema para monitorar o progresso no sentido de alcançar os objetivos não é adequado, que falta orientação e que só esporadicamente os resultados das avaliações são realimentados em futuros programas.

Recomendação 7

A diretora da OPAS deve:

- (a) expedir diretrizes de avaliação que definam os vários tipos, níveis e a sincronização das avaliações;**
- (b) criar uma unidade de avaliação independente, integrada dentro da atual estrutura de supervisão, reportando-se direta e regularmente à equipe de administração executiva;**
- (c) assegurar que sejam alocados claramente recursos para os fins de avaliação;**
- (d) aprovar planos de avaliação bienais que combinem auto-avaliações com avaliações internas e externas, e informar sobre sua implementação;**
- (e) alinhar os planos de avaliação com o ciclo de planejamento, programação, orçamentação, monitoração e informação;**
- (f) estabelecer um sistema de acompanhamento para assegurar a implementação dos resultados da avaliação;**
- (g) estabelecer um mecanismo para assegurar que os resultados da avaliação e as lições aprendidas sejam realimentados no processo de planejamento, programação e orçamentação;**
- (h) avaliar periodicamente a repercussão de tais mecanismos; e**

²³ “Biennial Evaluation: BPB 2000-2001”, CE130/INF/2, maio de 2002.

²⁴ “External Auditor’s Report on Strategic Planning, Monitoring and Evaluation in the Pan American Health Organization”, CE126/26, maio de 2000, Anexo.

²⁵ Ibid.

²⁶ “Strategic Plan for the Pan American Sanitary Bureau, 2003-2007”, Resolução CSP26.R18, setembro de 2002.

(i) acompanhar e relatar a implementação das recomendações do Auditor Externo a respeito do AMPES.

G. Uma estratégia de gestão da informação e conhecimento em apoio da RBM

48. O compartilhamento de informação e conhecimento é uma função de apoio, crítica para a implementação de qualquer sistema de gestão por resultados. Uma das 11 iniciativas do Guia para a Transformação Institucional da OPAS é se tornar uma organização de aprendizagem, baseada no conhecimento. Neste contexto, uma força-tarefa de compartilhamento do conhecimento fora criada em dezembro de 2003. Em março de 2004 foi preparado um documento identificando desafios enfrentados pela Organização nesta área²⁷, e em dezembro de 2004 foi aprovada uma estratégia de gestão da informação e do conhecimento (IKM), juntamente com seu plano de implementação. O treinamento em IKM foi proporcionado, criada a unidade de IKM, e seu quadro de pessoal está quase completo. Definiram-se pontos comuns para fins de discussão e a tarefa mais difícil é motivar o pessoal a partilhar conhecimento. A inclusão de metas relacionadas com IKM no sistema de planejamento e avaliação do desempenho individual (PPES) serve para incentivar o pessoal e os gerentes a compartilhar as inovações e as boas práticas.

49. Na área da tecnologia da informação, a OPAS não tem sistema integrado de gestão da informação nem planeja implementá-lo. Além do mencionado AMPES para planejamento, monitoração e informação, coexistem na sede várias aplicações para finanças, compras, folha de pagamento e pessoal, bem como vários sistemas independentes, com o risco inerente de repetição de dados e incongruências. Processos básicos de trabalho, como aprovação de ações de pessoal, processamento de solicitações de reembolso de despesas de viagem e avaliação de desempenho não são automatizados.

50. Calcula-se que mais de 125 funcionários e cerca de US\$ 50 milhões são alocados à tecnologia da informação (TI) em toda a Organização cada biênio. Há grande número de iniciativas relacionadas com a TI e projetos em preparo ou solicitados, que excedem os recursos disponíveis. A priorização é aparentemente feita em coordenação com gerentes individuais, pois não há enfoque institucional para esta questão. Um projeto de estratégia de TI foi preparado e está com aprovação pendente pela equipe de administração executiva. Uma grande decisão a ser tomada é migrar ou não para o Sistema Global de Gestão (GMS) com a OMS.

51. Em seu “Relatório Especial sobre alegações anônimas de malversação de recursos e de conflito de interesses”, o Auditor Externo se referiu entre outras coisas à necessidade de examinar a política e as práticas de segurança da TI da Organização.²⁸ A criação de um cargo de encarregado da segurança da TI foi posteriormente autorizada e o recrutamento está em curso.

Recomendação 8

A diretora da OPAS deve:

- (a) assegurar que a estratégia de TI seja concluída sem demora. A estratégia deve definir e avaliar o custo das prioridades de TI, em consonância com a estratégia relevante da OMS;**
- (b) buscar o financiamento, conforme apropriado, e estabelecer um calendário para a implementação da estratégia de TI a partir de 2006;**
- (c) priorizar uma automação ainda maior dos processos de trabalho e tomada de decisões para obter ganhos de eficiência;**
- (d) examinar periodicamente o progresso feito na implementação da estratégia de administração da informação e do conhecimento em toda a Organização; e**
- (e) incluir, no sistema de planejamento e avaliação do desempenho individual, as metas e respectivos incentivos/recompensas para o compartilhamento do conhecimento.**

²⁷“PAHO IT Strategy and Governance”, PAHO/WHO Interoffice Memorandum, ITS04-D0063, março de 2004.

²⁸ CD45/29, setembro de 2004, parágrafo 3.26.

II. DELEGAÇÃO DE AUTORIDADE E RESPONSABILIDADE

A. A delegação de autoridade deve ser definida claramente nos instrumentos administrativos

52. O grande desafio da OPAS é implementar um sistema eficaz de delegação de autoridade e responsabilidade para melhorar o desempenho geral da Organização e corresponder à necessidade de maior apoio e presença nos países.

53. Os Inspetores constataram que na OPAS a cadeia de comando é altamente centralizada nas mãos do Diretor Executivo. A tomada de decisões abrange várias camadas de aprovação. Ordens de delegação individual são emitidas para cada gerente (gerentes de área, chefes de unidade, representantes nos países e diretores de centros) nas áreas de gestão financeira, gestão de recursos humanos e gestão do programa. Não há um único documento que compile todas as ordens de delegação emitidas e casos de não cumprimento da autoridade delegada. Um exame das ordens de delegação individual mostra que os gerentes administrativos têm limitada autoridade delegada, particularmente a administração de recursos humanos. Esta preocupação foi transmitida aos Inspetores pelos funcionários entrevistados em todos os níveis da Organização, tanto na sede como no campo. Os Inspetores observaram também que em muitos casos havia confusão entre delegação de autoridade e delegação de assinatura. Até a delegação de assinatura é tão limitada na OPAS que as Representações nacionais só têm permissão para gastar US\$ 15.000 com base na “carta de entendimento” assinada com sócios locais e nas compras locais; fora isso, exige-se a aprovação da sede.

B. Normas de responsabilidade a ser implantadas

54. As ordens de delegação individual não são acompanhadas por uma afirmação de responsabilidade. O descumprimento de autoridade delegada não resulta necessária e sistematicamente em ação disciplinar. Não há disposição para fazer cumprir a responsabilidade individual, obrigações, monitoração e comunicação de desempenho insatisfatório ou infração. Nem se fazem acordos de desempenho com gerentes sênior para assegurar a aplicação da responsabilidade de alto a baixo. Subordinados e pares não participam na avaliação de gerentes. Os funcionários pesquisados foram da opinião que a responsabilidade não é aplicada por igual em todos os níveis. O sistema de responsabilidade é baseado no cumprimento e não voltado para o desempenho.

C. Os gerentes competentes devem receber poderes para exercer sua função de liderança

55. A qualidade da administração também é decisiva para a implementação da RBM. Neste sentido os Inspetores descobriram que na OPAS não só os administradores não têm poderes para exercer sua função de liderança mas também muitos na verdade carecem das competências necessárias para exercer a liderança adequada. Os procedimentos de recrutamento e promoção não incluem disposições para assegurar que os gerentes tenham essas aptidões. Os inspetores assinalaram positivamente que foi contratado um consultor externo a fim de apoiar o processo de gestão da mudança, elevar a eficácia da equipe de administração executiva e treinar administradores individuais, fez-se um mapeamento das aptidões e implantou-se um programa de desenvolvimento de liderança que todos os diretores de representações nos países serão obrigados a frequentar até o final de 2006. Foram tomadas várias medidas no sentido de um estilo de gestão mais participativo.

56. Ainda não se requer o preenchimento de cargos P-6 (de administração) mediante um processo competitivo, embora desde 2003 a seleção seja feita por meio de uma comissão integrada pela equipe de administração executiva e pelo diretor de recursos humanos. É crítico que as competências ordinárias para os diretores de Representações nacionais sejam desenvolvidas e acatadas.

D. Reforçar o sistema existente de administração da justiça

57. Nos últimos anos a Organização implantou a maioria dos elementos de um sistema de administração da justiça. A OPAS tem uma comissão de queixas²⁹ com recurso ao Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho (ILOAT) em Genebra. Em resposta a uma preocupação importante do pessoal, em 2004 lançou-se uma política sobre o assédio no local de trabalho, acompanhada de treinamento obrigatório, e criou-se uma Junta de Apelação.³⁰

58. Em 2003 criou-se também um cargo de Ombudsman. Como não se encontrou um candidato adequado no primeiro processo de recrutamento, o cargo foi reclassificado, anunciado novamente e preenchido em regime temporário.

59. A pesquisa efetuada em junho de 2004 revelou uma percepção deficiente da liderança e falta de confiança num sistema justo de administração da justiça entre o pessoal. Os temas recorrentes eram: o desejo de compreender a justificação das mudanças, de maior clareza em relação às estratégias, de liderança de qualidade, de administração eficaz, processos transparentes e comunicação eficaz; necessidade de práticas operacionais e procedimentos eficazes, justos, equitativos, e práticas de recursos humanos previsíveis; a reivindicação de responsabilidade clara com recompensas e sanções, o desejo de ver resolvidos os casos de assédio e impostas as sanções; a necessidade de uma tomada de decisões descentralizada, trabalho em equipe e melhor coordenação e integração entre a sede, os países e os centros. Ao entrevistar o pessoal, os Inspectores constataram que algumas dessas preocupações se repetiam. Ainda que desde então muitas medidas tenham sido tomadas para atacar estas questões, seria aconselhável monitorar o progresso rumo a uma mudança positiva na cultura da gestão e na percepção do pessoal. A equipe de administração das mudanças dentro do Gabinete do Diretor deve avaliar o progresso na abordagem dessas questões e informar à equipe de administração executiva.

E. Controles e normas éticas internas a ser melhorados

60. Uma análise dos relatórios bienais do Auditor Externo revelou um alto padrão do controle das operações no campo. O relatório de 2002-2003, porém, mencionou oito casos de fraude detectados nesse período, e a Diretora da OPAS se refere a seis casos de fraude em seu relatório anual de 2004. O Auditor Externo também investigou recentemente uma alegação de conflito de interesses e de uso de recursos da OPAS para beneficiar interesses financeiros de terceiros. Em seu relatório de setembro de 2004, identifica várias questões de interesse na área das normas éticas e do código de conduta; recrutamento de empregados; procedimentos de queixas; investigação e comunicação; gestão das relações externas; e segurança da TI. O Auditor conclui que “a repercussão dessas deficiências é tal que as ações da administração superior são às vezes pouco entendidas por pelo menos parte do pessoal e portanto podem carecer de transparência. Observa-se um clima de desconfiança em algumas partes da Organização, o que, num ambiente sem mecanismos adequados para investigar e tratar das alegações, seria debilitante para a Organização internamente e, em última instância, a privaria de sua capacidade para alcançar efetivamente o seu objetivo”.³¹

61. Na época em que os Inspectores iniciaram sua análise, as Normas de Conduta de 2001 revisadas da Comissão de Administração Pública Internacional (CAPI) --- mais abrangentes em termos das atividades das organizações internacionais e orientação ao pessoal --- ainda não tinham sido adotadas nem havia procedimento implantado para que o pessoal as cumprisse. Os princípios éticos formulados nos regulamentos do pessoal eram muito estreitos. Em conformidade com as conclusões e recomendações do Auditor Externo, apresentara-se um plano de ação para implementação e informação aos órgãos legislativos.³² Em janeiro de 2005, o Centro de Recursos de Ética de Washington foi contratado para

²⁹ A Junta recebeu 12 apelos no período 2002-2004.

³⁰ Até agora a comissão tratou de três casos, ainda inconclusos.

³¹ CD45/29, de 24 de setembro de 2004.

³² “Implementation of the Recommendations of the External Auditor’s Special Report”, CE135/5, setembro de 2004; SPP39/9, fevereiro de 2005; CE/136/24, junho de 2005.

ajudar a desenvolver um Quadro para os Princípios Éticos e um código de conduta específico da OPAS está sendo preparado em estreita consulta com representantes do pessoal para ser apresentado ao Conselho Diretor em setembro de 2005.³³

62. Em maio de 2005, foi lançado dentro do Mapa da Transformação Institucional da OPAS um projeto para desenvolver normas de responsabilidade e transparência a fim de detectar e abordar o comportamento pouco ético. Uma proposta para modificar as normas de pessoal foi apresentada ao Comitê Executivo em junho de modo a incluir uma referência às Normas da CAPI de 2001 sobre conduta, modificar as normas a respeito do conflito de interesses, ampliar a definição de falta grave, relacionar a avaliação da conduta e do desempenho com a prorrogação de contratos, o aumento de salários e a promoção, e ampliar a variedade de medidas disciplinares no caso de violação das normas, entre outros dispositivos.

Recomendação 9

A diretora da OPAS deve elaborar, para consideração e aprovação pelo Conselho Diretor em 2006, um sistema da delegação de autoridade e responsabilidade conforme a estrutura de avaliação comparativa da JIU para RBM. Deve-se estabelecer um conjunto de Regulamentos e Normas de planejamento, programação, orçamentação, monitoração e avaliações para institucionalizar o sistema da delegação de autoridade e responsabilidade, como parte integrante da RBM. Os atuais regulamentos e normas financeiros e do pessoal devem ser revistos.

F. Alinhar a gestão do desempenho com as metas organizacionais e a carreira do pessoal, e atacar as necessidades de desenvolvimento

63. O PPES da OPAS reconhece a repercussão do desempenho individual na execução dos programas e baseia-se no princípio da administração por objetivos. Não é, porém, usado como ferramenta de gestão para supervisionar o desempenho e fornecer informações a seu respeito, nem está vinculado a um sistema de administração da justiça. Como não há estrutura de responsabilidade para o desempenho, o sistema não contribui para proporcionar uma base sólida para as recompensas, as sanções e o reconhecimento do pessoal capaz de assumir maiores responsabilidades e mais adequado a uma área específica. As competências não são avaliadas. Em consequência, as necessidades e planos de desenvolvimento do pessoal decorrentes da avaliação dessas competências não podem ser definidos e as promoções não se baseiam nas competências avaliadas. Não está bem claro se o sistema é usado para melhorar o diálogo entre os gerentes e demais funcionários e a discussão e as decisões sobre os documentos, ou para identificar os gerentes cujas decisões dão lugar a apelos. A metade dos gerentes pesquisados é da opinião que os supervisores são dissuadidos pelo sistema da refutação do pessoal de fazer uma avaliação exata, e a maioria considera que o desempenho insatisfatório não é detectado e tratado de maneira apropriada. Os gerentes são avaliados mas não há *feedback* completo.

64. O sistema não é fácil de administrar. Atribuem-se classificações a cada objetivo mas não se fornece uma classificação geral. Portanto, não se pode fornecer uma classificação do desempenho individual por pessoal e pelas estatísticas. O formulário não está sequer disponível em formato eletrônico. Além disso, não há comissão de análise para comprovar a qualidade, a uniformidade e a justeza dos relatórios de avaliação e fornecer orientação aos gerentes no uso das classificações. Uma avaliação do SPED conduzida em 2003 indicou numerosos elementos para melhoria.

65. Os Inspetores foram informados de que a OPAS estava considerando a possibilidade de adotar o sistema novo desenvolvido pela OMS. Contudo, na época de finalizar esta nota a única decisão tomada a respeito do SPED foi automatizá-lo como está e numa etapa posterior introduzir as alterações necessárias. Na opinião dos Inspetores, é um desperdício de recursos automatizar o sistema atual antes de aperfeiçoá-lo substancialmente com base nos resultados da avaliação.

³³CE136/24, op. cit.

Recomendação 10

A diretora da OPAS deve tomar providências a fim de melhorar o sistema de planejamento e avaliação do desempenho individual para que se torne um instrumento de gestão eficaz de acordo com os requisitos da RBM. Em particular, a diretora deve assegurar que:

- (a) todos os funcionários e administradores, inclusive o Diretor, sejam avaliados e seu desempenho geral classificado mediante um processo total;**
- (b) os resultados do sistema de planejamento e avaliação do programa são a base de todas as medidas referentes ao pessoal e os respectivos incentivos (promoções, aumentos de classe, reconhecimentos, etc.) ou sanções; e**
- (c) se constitua uma comissão de análise para garantir a qualidade, coerência e justeza dos relatórios de avaliação em toda a Organização, e para prestar orientação aos gerentes no uso das classificações.**

G. Recompensar o desempenho

66. Em 1998 a OPAS instituiu um Programa de Prêmios e Reconhecimento, que tem sido aperfeiçoado e ampliado ao longo dos anos a fim de fomentar uma cultura de reconhecimento e recompensa para funcionários, administradores e equipes que se destacam pelo desempenho. Todo ano se entregam prêmios, em forma de uma placa ou diploma numa cerimônia anual, participação numa atividade de aprendizagem, licença administrativa, visita a uma representação nacional ou à sede, uma ou duas classes dentro do aumento de graus, ou promoção pessoal a um grau superior. O financiamento vem de várias fontes, inclusive o orçamento aprovado para Desenvolvimento do Pessoal de HRM e cerca de US\$ 70.000 por biênio mentidos como medida de precaução para o cumprimento das contribuições pelos Estados Membros.

67. Os méritos de tais programas inovadores são incontestáveis. Embora as propostas estejam sujeitas a rigoroso escrutínio e aderência num processo participativo, na opinião dos Inspectores a medição do desempenho excepcional deve originar-se do SPED. Candidatos potenciais a recompensas devem ser selecionados por meio de avaliação comparativa entre os de alto desempenho no SPED, o que deve dar mais legitimização e consistência ao processo.

68. Contra este pano de fundo, os Inspectores fizeram uma advertência contra a introdução na OPAS, em 2002, de um sistema das promoções para compensar o pessoal que trabalhava com “comprovado desempenho superior e constante” durante pelo menos 10 anos no mesmo grau, e que tivesse “pouca ou nenhuma perspectiva de promoção dentro do atual grupo ocupacional”. As promoções a um grau superior sem afetar o nível do cargo ocupado têm implicações tanto sobre as finanças como sobre a estrutura de cargos da Organização; contrariam o princípio do pagamento igual por trabalho igual e afetam os benefícios da aposentadoria. A longo prazo, as promoções com base apenas nos limites à permanência no grau podem reduzir o incentivo para a aprendizagem, o desenvolvimento e a rotação. A JIU verificou que esta prática de promoções encobertas apareceu em algumas organizações do sistema como um atalho para solucionar deficiências de políticas de recursos humanos e de desenvolvimento de pessoal, e tem recomendado sistematicamente sua interrupção, por exemplo, na UNESCO, OMPI e FAO.

69. O sistema de retribuir o desempenho para reter funcionários de desempenho excepcional no setor público é valioso, mas deve ter como requisitos prévios um forte sistema de desempenho e responsabilidade, o estabelecimento de critérios claros e vínculos a resultados organizacionais, e financiamento seguro mediante aprovação do órgão legislativo. Nesta etapa e até que todos estes elementos estejam implantados, a OPAS deve explorar formas inovadoras alternativas de valorizar e reconhecer os funcionários de desempenho excepcional, como aumentar as classes dentro de um grau.

Recomendação 11

A Diretora da OPAS deve:

- (a) examinar o atual sistema de premiação para estabelecer um vínculo direto com o sistema de planejamento e avaliação de programas; e
- (b) descontinuar a prática das “promoções pessoais” e explorar incentivos inovadores.

H. Necessidade de supervisão forte

70. Os mecanismos de supervisão e controle na OPAS foram até pouco tempo atrás insuficientes para apoiar a implementação da RBM em termos de independência, mandato, recrutamento e informação.

71. O artigo 12.1 do Regulamento Financeiro da OPAS dispõe que a auditoria interna é responsável pela análise, avaliação e monitoração da adequação e eficácia do sistema geral de controle interno da Organização. O foco da auditoria interna foi colocado, porém, nas auditorias financeiras; não se empreendeu auditoria alguma para aferir os resultados obtidos com o dinheiro gasto, nem o desempenho. Não há indicação alguma de que as técnicas de avaliação de riscos tenham sido usadas no preparo do plano de auditoria.

72. O escritório ficou com pessoal incompleto desde a aposentadoria do Diretor da Auditoria Interna, em julho de 2002, até o terceiro trimestre de 2004, quando o cargo foi preenchido. Em consequência, a cobertura de auditoria neste período foi insuficiente; apenas 78% das 15 auditorias planejadas foram realizadas em 2002, e 48% das 13 análises previstas em 2003. Em 2004, a equipe do IAO da OMS em Genebra e Washington efetuou três auditorias e uma avaliação.

73. Em janeiro de 2004 foi assinado entre a OPAS e a OMS um novo acordo, mediante o qual a equipe interna de auditoria estabelecida em Washington se tornou parte da IAO da OMS, mas inteiramente dedicada a AMRO/OPAS, com a OMS e a OPAS financiando cada uma um cargo de auditor. A nova equipe pretende efetuar mais auditorias de administração com base numa avaliação de riscos e oportunidades da Organização.

74. Dado o quadro reduzido de pessoal do IAO da OMS, não está bem claro se, com o novo acordo, a IAO da OMS poderá fornecer à OPAS uma extensa gama de serviços de supervisão necessários, a saber, as inspeções, avaliações e investigações. Na realidade, as funções de avaliação e investigação na OPAS são tradicionalmente independentes das funções de auditoria e supervisão. Na opinião dos Inspetores, seria mais apropriado ter um serviço de supervisão totalmente desenvolvido na OPAS.

75. Quanto à auditoria externa, os Inspetores notaram que o mesmo escritório vem prestando este serviço à OPAS desde 1986. Sem negar os excelentes serviços prestados por este escritório, os Inspetores consideram mais apropriada a prática das Nações Unidas, mediante a qual o mandato da Junta dos Auditores foi recentemente limitado a seis anos³⁴ para assegurar ao mesmo tempo continuidade e rotação.

76. Os Inspetores observaram também que a OPAS e OMS têm Auditores Externos diferentes. Dado que quase um terço do orçamento da OPAS é financiado pela OMS e as linhas programáticas são as mesmas, seria aconselhável ter o mesmo o auditor externo, dentro das limitações impostas pela participação do país em ambas as organizações.

77. Em 2005, pela primeira vez, foi instituído o relatório aos Órgãos Dirigentes sobre os resultados das auditorias tanto internas como externas (que não se confunde com o Relatório Bienal do Auditor Externo

³⁴ “Review of the question of the term of office of the Board of Auditors”, Resolução da Assembleia Geral, A/RES/55/248, abril de 2001.

sobre as Demonstrações Financeiras da Organização). Contudo, o relatório não fornece um resumo das recomendações feitas ou postas em prática e de sua repercussão.

78. Não há sistema de acompanhamento para assegurar a implementação das recomendações de supervisão. Neste sentido, a criação de uma Comissão de Supervisão na OPAS poderia ser um passo positivo. Com base na experiência do setor privado,³⁵ várias organizações do sistema das Nações Unidas já estabeleceram há alguns anos, ou estão no processo de estabelecer, comissões de supervisão compostas por representantes dos países membros e administradores experientes de fora da organização. Essas comissões de supervisão acompanham a implementação das recomendações de supervisão, a ajuda para assegurar a independência da supervisão da administração e o aumento da eficácia da função de supervisão. Na opinião dos Inspetores, os países membros da OPAS devem exercer um papel mais robusto ao supervisionar a função de supervisão, sem interferir na administração da Secretaria ou exercer microgerência. Como já foi mencionado, o SPP poderia fazer o papel de uma comissão de supervisão à qual a Diretora da OPAS deveria ser convidada a informar regularmente sobre a implementação das recomendações dos órgãos de supervisão externos e internos.

79. Ademais, na opinião dos Inspetores, os casos de fraude descobertos e as conclusões do Auditor Externo sobre as alegações acentuam a necessidade de uma função de investigação dentro do serviço de supervisão da OPAS. Além disso, devem-se implantar canais, mecanismos e procedimentos internos para facilitar e assegurar a confidencialidade ao comunicar os casos de comportamento incorreto, abusos e fraude, e para regular a investigação dos descumprimentos de conduta alegados.

Recomendação 12

A diretora da OPAS deve:

- (a) consolidar as funções de auditoria, monitoração, investigação e avaliação em um único serviço de supervisão, fortalecer sua capacidade e estabelecer os seus procedimentos operacionais;**
- (b) orientar o Serviço Interno de Auditoria e Supervisão a:**
 - (i) aplicar técnicas de avaliação de risco ao preparar planos da auditoria;**
 - (ii) planejar auditorias de eficiência; e**
 - (iii) prestar contas regularmente aos Órgãos Dirigentes sobre o número e estado da implementação das recomendações de auditoria e sua repercussão.**

Recomendação 13

O Diretor da OPAS deve buscar a aprovação do Conselho Diretor para:

- (a) Limitar a seis anos o mandato do Auditor Externo, de acordo com a prática de outras organizações do sistema das Nações Unidas; e**
- (b) Instituir que o Subcomitê de Planejamento e Programação atue como Comitê de Supervisão para examinar a eficácia da função de supervisão em consonância com as diretrizes estabelecidas no parágrafo 78.**

³⁵ No setor privado, as comissões de auditoria são compostas por três, cinco ou às vezes sete membros eleitos de uma junta de auditoria da empresa, e exercem suas responsabilidades em geral nas áreas de: relatórios financeiros (supervisão da cobertura da auditoria externa, normas de compromisso, resultados de auditorias de desempenho e monitoração, revisão de políticas contábeis e decisões de política); governança corporativa (revisão de políticas corporativas referentes ao cumprimento de normas e procedimentos, comportamento ético, conflito de interesses e investigação de fraude e conduta incorreta); e controle corporativo (entendimento das áreas de risco financeiro e operacional chaves e sistemas de controle interno).

III. RECURSOS HUMANOS

80. Os objetivos e metas nesta área foram especificados em vários documentos de planejamento estratégico, como o Plano Estratégico, a estratégia de gestão e o BPB. Contudo, ainda há muito a fazer em termos de formulação de políticas e eficiência dos serviços prestados. Os gerentes identificaram na gestão de recursos humanos classificada o serviço de apoio administrativo mais débil.

81. É preciso implantar uma estratégia e plano de desenvolvimento de recursos humanos. É preciso elaborar políticas de recrutamento, rotação, avaliação do desempenho e treinamento para satisfazer os requisitos da Organização em termos de competências e aptidões específicas, garantir o desenvolvimento de pessoal e equacionar as presentes desigualdades e distorções nos recursos humanos. Segundo o Guia para a Transformação Institucional, a estratégia deve ser concluída em março de 2006 e posta em prática até março de 2007. Também está para ser finalizado um manual de gestão administrativa que compila práticas e procedimentos de gestão.

82. Os procedimentos e práticas de recrutamento e seleção devem ser refinados para assegurar a equidade e transparência do processo mediante entrevistas baseadas na competência e centros de avaliação, seleção pré-definida e clara e avaliação comparativa e ponderada de candidatos. Os Inspetores assinalaram que, ao contrário da prática de muitas organizações, os cargos P-6/D-1 e D-2 geralmente não são anunciados, embora representem 13% dos cargos profissionais. Além disso, a distinção entre P-6 e D-1 (com responsabilidades gerenciais) nem sempre é respeitada, apesar da relevância das aptidões gerenciais no exercício da liderança. Os Inspetores foram informados de que a partir de julho de 2005 todos os cargos P6/D-1 e D-2 seriam anunciados e os candidatos recrutados mediante concurso.

83. Embora, segundo a administração da OPAS, as regras e procedimentos estabelecidos para recrutamento sejam cumpridos, a maioria dos funcionários pesquisados são de opinião de que as decisões de recrutamento não se baseiam em critérios claros e verificáveis, que o sistema de recrutamento e colocação é injusto, não-transparente e ineficaz e a atual estrutura de cargos não é racional e coerente nem se baseia nos padrões e requisitos de trabalho.

84. O Auditor Externo relatou³⁶ deficiências no processo de recrutamento que podem ter levado aos abusos alegados no emprego dos consultores e profissionais de curto prazo.

85. A política de rotação e mobilidade da OPAS também precisa ser reformulada à luz da nova política de orçamento regional focalizada nos países. A experiência de campo não é um requisito para promoção; somente um número limitado de funcionários da sede a possuem. Um documento de discussão sobre mobilidade e rotação preparado em 2001 pela unidade de recursos humanos seguindo um esquema estabelecido por uma decisão da administração em 1998 não resultou numa prática de rotação coerente. A rotação tradicional tem sido de uma estação de serviço para outra. Segundo um relatório preparado pela unidade de recursos humanos em 2003, ao longo dos anos o número de funcionários da sede aumentou em detrimento do pessoal nos países. Mesmo o crescente emprego de profissionais nacionais nos países não compensou a redução geral. O crescimento constante nos níveis de contratação na sede foi maior nas áreas administrativas do que nas técnicas.

86. A redução do orçamento ordinário nos 10 últimos anos implicou uma redução do número de cargos de 1.222 para 835. Outras reduções desde número para 797 cargos são esperadas com o BPB de 2006-2007. Isto representa uma redução de 35% no núcleo da força de trabalho. Mediante outras modalidades de contratação e financiamento, porém, admite-se pessoal adicional, que representa no total cerca de 2.000 empregados.

³⁶ “Financial Report of the Director and Report of the External Auditor, 2002-2003”, CD45/29, de 24 de setembro de 2004.

87. Deve-se empreender uma racionalização e simplificação das diversas modalidades contratuais existentes³⁷, que se concentre no desempenho e ataque as desigualdades atuais nas condições de serviço, e a falta de flexibilidade, dinamismo e delegação de autoridade na administração dos recursos humanos.

88. Por outro lado, a taxa de vagas aumentou de 11 para 21% nos cargos profissionais e de 8 para 12% nos serviços gerais entre 2001-2002 e 2003-2004. São taxas muito altas. Os Inspectores foram informados de que, com o processo de reorganização, decidiu-se congelar temporariamente alguns cargos. Nos últimos meses alguns foram anunciados e preenchidos, mas a taxa de vagas ainda é alta (16%). Contudo, com o PPB para 2006-2007, 38 cargos foram cortados.

89. Com respeito ao processo de reorganização empreendido em princípios de 2003, que incluía a redistribuição de aproximadamente 700 funcionários, os Inspectores acreditam que essas mudanças deveriam ter sido precedidas por uma análise funcionário por funcionário do volume de trabalho para alinhar os recursos humanos, as aptidões e requisitos do trabalho para cada um dos objetivos estratégicos da Organização. Os Inspectores querem saber se as novas descrições de cargo foram discutidas e assinadas pelo pessoal, e se foi prestado treinamento para assegurar uma passagem suave e a aceitação das novas responsabilidades.

90. Uma análise da composição do quadro de funcionários da OPAS³⁸ revelou o que se segue.

- Dois países estavam super-representados e 11 não representado ou sub-representado, a maioria da região do Caribe.³⁹ Foram feitos esforços para melhorar a representação geográfica, como anunciar os cargos vagos no portal da OMS e solicitar aos países pertinentes que divulgassem a informação em seu território. Contudo, a maioria dos 21 profissionais recrutado em 2003 provinham de países já altamente representado.
- Até maio de 2004 havia uma representação adequada das mulheres na sede, com 52% do pessoal total. Todavia, a proporção no campo, 33%, e a taxa geral de 43% estão abaixo das metas estabelecidas pelas Nações Unidas. No entanto, a OPAS está altamente classificada em matéria de equilíbrio de gênero nas Nações Unidas. As mulheres estavam mais mal representadas nos níveis D-2 e P-6, com 33%, e P-4, com 36%. Um sinal positivo é que 49% do pessoal recrutado em 2003 era composto por mulheres.
- A idade média do pessoal profissional da OPAS é 50 anos, recrutado com 41 anos. Isso é explicado pelo fato de que o nível de entrada dos técnicos profissionais é P-4. Embora seja preciso contratar profissionais experientes para prestar assessoramento sobre cooperação técnica, é inadmissível que somente um funcionário profissional tivesse menos de 30 anos, e menos de 10% do pessoal estivesse abaixo de 40 anos. A situação está piorando em relação aos anos anteriores. A administração da OPAS deve traçar planos para rejuvenescer sua força de trabalho, dentro das limitações impostas pelas necessidades de serviço.
- A metade do pessoal com mais de 25 anos de experiência é P-2. Isto é o resultado da promoção de G a P de funcionários que não teriam oportunidade de crescer dentro da Organização sem um diploma de mestrado ou subir de grau devido ao número limitado de cargos de nível mais alto na área administrativa.
- Oitenta e quatro, ou mais 20%, do pessoal profissional foram empregados como consultores em 2003 com contratos que tendem a prolongar-se. Os Estados membros assinalaram que os consultores devem ser contratados de acordo com as áreas estratégicas gerais de trabalho identificadas pelos próprios Estados membros, e queixaram-se de uma política indulgente na determinação das qualificações dos consultores.
- Não é incomum ver aposentados recontratados como consultores; 19 aposentados foram reempregados em 2002-2003.

³⁷ Além dos contratos permanentes e a prazo fixo, acordos de serviços contratuais, consultores de curto prazo, pessoal contratado por intermédio de agências de emprego, estagiários e voluntários, pessoal de ministérios destacado para o campo, profissionais nacionais e de apoio, e assessores temporários.

³⁸ "Statistics on PASB/WHO Staff", CD45/INF/5, setembro de 2004.

³⁹ Conforme estipula a Constituição da OPAS, sempre que possível deve-se adotar a distribuição geográfica mais ampla possível no recrutamento do pessoal.

- A razão G/P (Serviços Gerais /Profissionais), 1,02/1, é mais alta na OPAS que na OMS, UNESCO, OIT e FAO (426 serviços gerais e 416 funcionários profissionais desde junho de 2004). A proporção do pessoal de Serviços Gerais é até mais alta no campo que na sede. A administração reconheceu a necessidade de corrigir esta situação.

91. Finalmente, os Inspectores observaram que os processos de administração de pessoal só são automatizados parcialmente; o quadro de pessoal é administrado por meio de um sistema independente, e no acesso geral às informações sobre recursos humanos são limitadas a estatística e a análise de tendências para tomada de decisões. Sem ferramentas eficazes, a integração do planejamento dos recursos humanos ao planejamento estratégico e programático geral da Organização não pode ser conseguida e o ativo humano da Organização não pode ser capitalizado.

92. Um importante projeto do Guia para a Transformação Institucional da OPAS desenvolverá um enfoque estratégico para a gestão de capital humano a fim de alcançar as metas operacionais da Organização. Cinco áreas prioritárias foram identificadas: 1) avaliação das modalidades laborais; 2) processo de recrutamento; 3) aperfeiçoamentos do processo de avaliação de desempenho; 4) integração das aptidões ao processo de recrutamento/avaliação; e 5) acesso à informação para a tomada de decisões. O trabalho nessas áreas deve ser completado até janeiro de 2006. Na opinião dos Inspectores, este é um enfoque prático mas irregular para o desenvolvimento de uma estratégia de recursos humanos.

Recomendação 14

A diretora da OPAS deve adotar medidas para tratar as anomalias descritas anteriormente nas áreas do recrutamento e desenvolvimento de pessoal, com vistas a corrigir os desajustes atuais na estrutura de cargos e na composição do pessoal.

IV. DESCENTRALIZAÇÃO

93. A questão da descentralização foi cuidadosamente examinada pelos Inspectores, levando em conta a natureza descentralizada das operações da OPAS.

94. Ao contrário de outros organismos regionais da OMS com representação limitada no campo, a OPAS conta com uma rede de representações, localizadas em 28 de seus 35 países membros (duas cobrindo vários países), e oito centros regionais e sub-regionais.

95. Além do apoio financeiro de 40% aos países e de 7% para a sub-região fixados na nova política orçamentária, a OPAS não tem estratégia de descentralização coerente para os países ou dentro deles, ou para a região. Atualmente, aplicam-se várias modalidades de descentralização no nível nacional⁴⁰, com ou sem uma estrutura administrativa. Conforme o país em questão tenha ou não uma estrutura descentralizada de saúde, a OPAS pode ter um escritório de campo, um escritório de projeto, uma representação num escritório nacional ou um ponto focal no nível estadual, provincial ou departamental, regional ou municipal. Os modelos de cooperação técnica na Colômbia e Cuba são altamente descentralizados e eficazes. A descentralização pode adotar a forma de um enfoque inter-relacionado ou por tema, a saber, o desdobramento de um consultor internacional especializado num problema de saúde específico (malária, lepra, etc.) para cobrir uma área dentro do país ou região.

96. O PPB para 2006-2007 prevê a descentralização das funções nas áreas do saneamento básico e da saúde reprodutiva da sede para dois centros regionais (CEPIS e CLAP).

97. Na opinião dos Inspectores, é necessário um enfoque estratégico integrado para definir o que, quando, onde, quanto e com que cooperação técnica financeira pode ser descentralizado. A política de descentralização deve cobrir as questões programáticas e operacionais, abordar a necessidade de

⁴⁰ *Decentralization of Technical Cooperation at PAHO. Case studies* [Descentralização da Cooperação Técnica na OPAS. Estudos de caso], minuta de maio de 2004.

fortalecimento da capacidade, monitoração e avaliação da repercussão das várias modalidades de assistência descentralizada.

98. Exigem-se os seguintes esforços progressivos para apoiar as necessidades do país: 1) estratégias de desenvolvimento e planos de trabalho para centros nacionais/regionais/sub-regionais com base nas necessidades e prioridades; 2) alocação dos recursos ordinários e extra-orçamentários com base nas necessidades; 3) técnicos em descentralização e recursos da sede para a região; 4) prestação de serviços de apoio eficientes; 5) provisão adequada de funcionários e gerentes e elevação de suas qualificações conforme as necessidades; e 6) concessão aos gerentes das representações e dos centros regionais/sub-regionais da adequada autoridade financeira e programática, juntamente com maior responsabilidade. Além disso, é necessário:

- multiplicar o efeito e produzir economias de escala reunindo recursos comuns e ficando perto do problema;
- melhorar a função coordenadora das representações e dos centros regionais/sub-regionais;
- mobilizar mais recursos no nível de condado/região/sub-região; e
- identificar as sinergias e duplicações com outros centros e instituições.

99. Os Inspectores chegaram à conclusão de que não é aconselhável nem viável estabelecer um único modelo de descentralização. Em vez disso, as decisões sobre a descentralização devem ser tomadas caso por caso, atendendo às peculiaridades de cada país, área ou sub-região. O mesmo conceito aplica-se aos centros.

Recomendação 15

A diretora da OPAS deve desenvolver um enfoque estratégico coerente para o atual processo de descentralização, de acordo com as reformas propostas pelo Secretário-Geral.

Anexo 1
Orçamento-Programa da OPAS (em US\$)

SEÇÃO DE APROPRIAÇÕES	2004-2005			2006-2007 *			Variação	
	RB	XB	Total	RB	XB	Total	Quantia	%
Doenças transmissíveis	24.571.000	70.595.000	95.166.000	26.037.000	81.151.000	107.188.000	12.022.000	12,6%
Doenças não transmissíveis e redução dos fatores de risco	15.583.000	12.435.000	28.018.000	16.957.400	15.463.000	32.420.400	4.402.400	15,7%
Desenvolvimento sustentável e saúde ambiental	31.472.000	13.410.000	44.882.000	29.392.000	15.662.000	45.054.000	172.000	0,4%
Família e saúde comunitária	14.287.000	32.067.000	46.354.000	16.283.100	36.510.000	52.793.100	6.439.100	13,9%
Tecnologias da saúde	4.738.000	8.481.000	13.219.000	5.583.100	9.764.000	15.347.100	2.128.100	16,1%
Desenvolvimento de sistemas de saúde	56.288.000	68.678.000	124.966.000	52.057.200	72.293.000	124.350.200	-615.800	-0,5%
Administração do conhecimento e tecnologia da informação	19.065.000	4.902.000	23.967.000	19.531.800	9.896.000	29.427.800	5.460.800	22,8%
Processos de gestão e administrativos	47.216.000	4.525.000	51.741.000	48.789.800	14.795.000	63.584.800	11.843.800	22,9%
Núcleo de presença nos países	40.310.000	5.732.000	46.042.000	47.786.600	10.010.000	57.796.600	11.754.600	25,5%
<i>Outros: alocação variável do país **</i>	0	0	0	5.082.000	0	5.082.000	5.082.000	
<i>Outros: seguro de saúde dos aposentados**</i>	6.000.000	0	6.000.000	5.000.000	0	5.000.000	-1.000.000	
TOTAL	259.530.000	220.825.000	480.355.000	272.500.000	265.544.000	538.044.000	57.689.000	12,0%

* Proposto.

** Apresentado separadamente desde que foi apropriado em diferentes seções para cada biênio.

Anexo 2
Os 10 maiores contribuintes da OPAS em 2002-2003 (US\$)

Contribuintes principais	XB	RB	Quantidade total	Porcentagem
Estados Unidos	28.384.900	101.234.182	129.619.082	46,4%
Brasil	21.219.349	14.554.430	35.773.779	12,8%
Canadá	5.143.009	21.040.096	26.183.105	9,4%
Subtotal			191.575.966	68,4%
Reino Unido	10.443.193	102.136	10.545.329	3,8%
México	-	10.349.818	10.349.818	3,7%
Argentina	134.932	8.341.138	8.476.070	3,0%
Fundação Pan-Americana da Saúde e Educação	8.142.961		8.142.961	2,9%
Suécia	7.701.341		7.701.341	2,8%
Venezuela	-	5.447.274	5.447.274	1,9%
Noruega	2.286.107		2.286.107	0,8%
Subtotal			245.024.673	87,6%
Outros	12.682.385	7.118.930	19.801.315	16,5%
Total	105.964.651	173.551.332	279.515.983	