



Experiência:

REESTRUTURAÇÃO DA GERÊNCIA DE CONVÊNIOS

**FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE MINISTÉRIO DA SAÚDE
GERÊNCIA DE CONVÊNIOS
ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Responsável:

CARLOS ROBERTO BEZERRA DE ARAÚJO

EXECUTOR DA PROPOSTA

FERNANDO ALBERTO FREIRE - GERENTE DE CONVÊNIOS

Endereço: SAS - Quadra 04 - BLOCO "N", sala 203

Telefone: (061) 226.5726 - 314.6288

Data de início da implementação da experiência: maio de 1994.

RELATO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

A Fundação Nacional de Saúde foi criada em março de 1990, a partir da fusão de dois órgãos do Ministério da Saúde, SUCAM e FSESP que contavam com larga experiência em saúde pública e tinham logicamente, maneiras e procedimentos de trabalhar bastante peculiares.

Além destes órgãos, uma série de atividades de outros departamentos do Ministério foram incorporados à FNS, constituindo-se assim numa verdadeira mistura gerencial, chegando-se ao ponto de cada setor "impor" a sua metodologia de trabalho conforme a origem de seu Chefe ou mesmo do Presidente.

A área de Convênios existente até maio de 1994 não era diferente do resto da FNS, em relação a sua gerência administrativa, tendo como principais problemas os itens abaixo indicados:

- localização de processos - além da extrema dificuldade em se localizar um processo essa tarefa requeria um tempo longo, pois não havia qualquer tipo de controle de entrada e saída de processos que desse esse tipo de resposta;
- extrema centralização e falta de pessoal - os técnicos que coordenaram a área detinham unicamente todas as informações sobre cada processo e sobre os procedimentos legais, não orientando os poucos recursos humanos disponíveis na área.
- ausência da informática - além do caos administrativo, a falta de mecanismos de controles eficientes de acompanhamento aliada à inexistência de qualquer sistema informatizado, dificultavam sobremaneira a informação ao público interno ou externo em relação ao andamento regular dos processos;
- falta de orientação clara - não havia uma orientação clara e transparente sobre a documentação necessária a cada pleito, nem para os "clientes" em potencial e muito menos aos técnicos da área, que pelo efeito centralizador só era dado realizar tarefas

do tipo linha de montagem;

- necessidade de treinamento - tendo em vista a complexidade da FNS, que além do órgão central, a Presidência, conta com 27 Coordenações Regionais, a necessidade de definição de novos padrões gerenciais e de treinamentos desse pessoal era latente, visto que a celebração de convênios era e é uma constante na Fundação.
- descumprimento de seus objetivos - juntando-se todos estes itens e mais outros de caráter puramente administrativos, a conclusão óbvia era a não viabilização dos Convênios no tempo desejado para fazer frente às questões de saúde pública que se apresentavam à época e conseqüentemente o descumprimento dos princípios e objetivos da FNS, no âmbito de sua área de atuação.

Diante deste quadro, o Presidente da FNS na ocasião, Df. Álvaro Antônio Melo Machado, convidou-nos para apresentar um conjunto de propostas para essa área, em função do trabalho anterior que havíamos realizado à frente da Gerência Administrativa e Financeira dos Projetos com o Banco Mundial, resultantes dos Acordos 2931/BR e 3072/BR.

Convite aceito e trabalhando em regime de acumulação de funções, demos início à elaboração da proposta em maio de 1994 e, ao ser apresentada em junho seguinte à Diretoria da FNS, foi aprovada, e para nossa surpresa encarregado de implantá-la.

DESCRIÇÃO DO PROJETO

GRAUS DE PARTICIPAÇÃO

O Projeto desenhado tomou o título de "**PROPOSTAS PARA REESTRUTURAÇÃO DA GERÊNCIA DE CONVÊNIOS**", consistindo de uma profunda análise situacional não só do quadro interno da área, mas de todos os setores por onde perpassam as ações necessárias à sua viabilização.

De início, nos reunimos com o pessoal interno e traçamos o perfil de cada um, as suas expectativas, dificuldades e, sobretudo sugestões para a melhoria dos trabalhos por eles executados.

Em seguida, também mantivemos contatos com cada um dos setores de interface envolvidos no procedimento de celebração de Convênios e buscando conhecer suas idéias e opiniões, críticas e sugestões para a agilização desses procedimentos.

OBJETIVOS

O objetivo desta proposta era de dotar a área de Convênios de uma infra-estrutura mínima, que desse respostas concretas à Direção da FNS no atingimento de seus objetivos institucionais, através da descentralização de ações gerenciais e recursos financeiros.

RESULTADOS A SEREM ATINGIDOS

O resultado mais palpável era a obrigação da inserção da FNS no Sistema Único de Saúde - SUS cuja maior parte de suas ações se processam através da celebração de Convênios, como nos casos específicos de cessão de Unidade de Saúde aos Municípios e a colocação de servidoras à disposição do SUS. Como também, na descentralização de recursos financeiros para a consecução de programas, projetos e atividades de saúde a cargo de Estados e Municípios.

POR QUE SER INOVADOR

Tudo o que foi feito na área de Convênios, na verdade não se pode chamar de inovador à luz do entendimento administrativo e gerencial, pois toda e qualquer instituição pública já deve ter, a partir de sua criação, uma estrutura capaz de gerir as suas atribuições, ou se não, pelo menos, o desenho do perfil de ação e seu modo "operandis" já definidos.

No entanto, não foi o que ocorreu na FNS e por isso mesmo todo o trabalho desenvolvido a partir de 94 pode ser considerado como uma inovação para a instituição, porque promoveu uma completa reengenharia da área de Convênios e por todos os segmentos por onde essa ação se permeia, em função da agilidade obtida que obrigou aos demais setores a se reorganizarem em paralelo.

Dentro desse prisma, sim, este trabalho não só pode ser considerado como inovação, mas também como uma revolução institucional.

RESULTADOS ATINGIDOS

As inovações atingidas com a implantação da reestruturação da Gerência de Convênios foram sem dúvida alguma;

- a descentralização do conhecimento;
- a democratização das informações;
- a transparência dos procedimentos e processos administrativos;
- a reordenação das ações internas com repercussões externas; e
- a melhoria do atendimento à clientela que busca a Fundação.

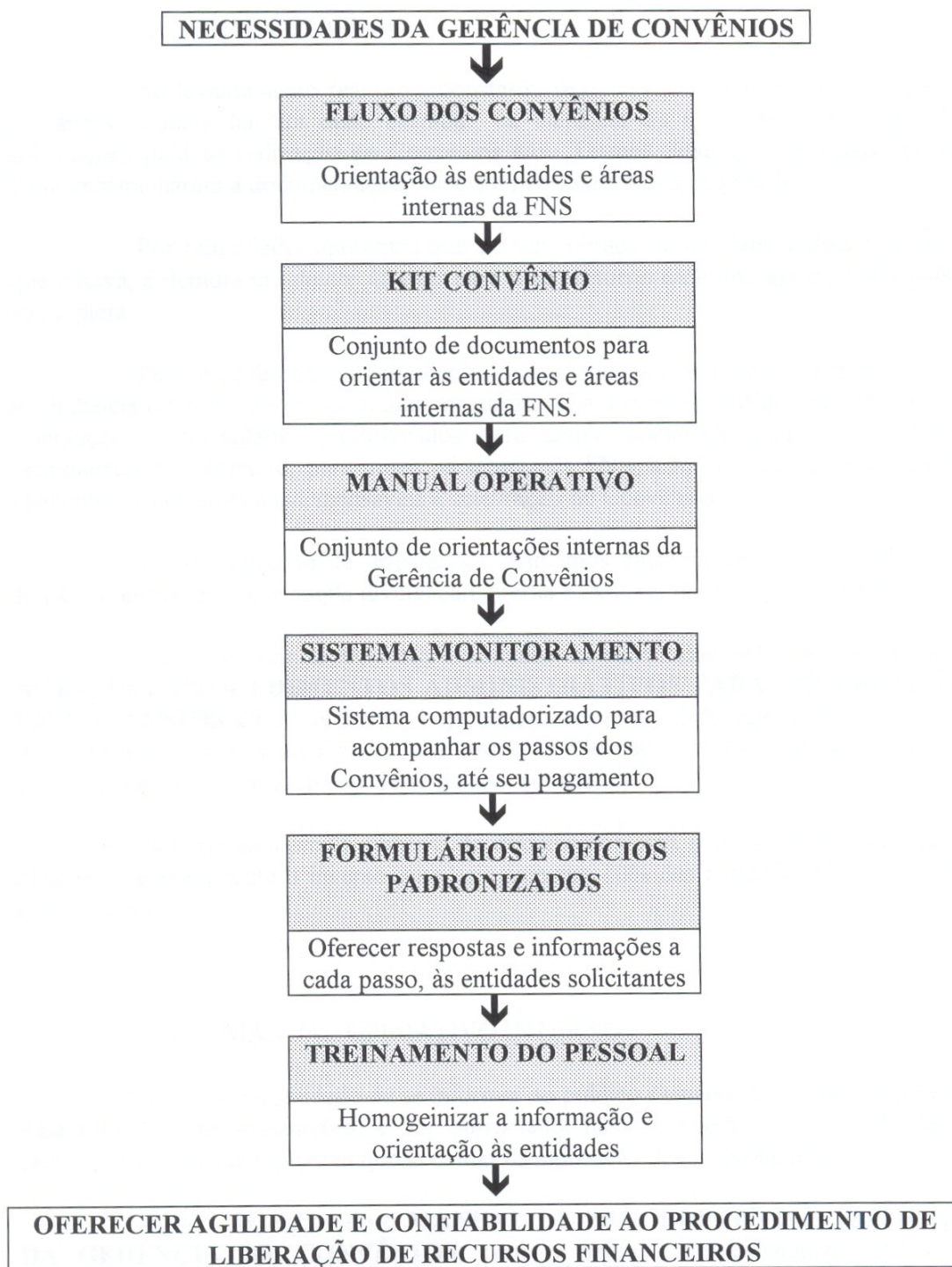
PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO

Após a realização das entrevistas com o pessoal envolvido na execução dos procedimentos para celebração de Convênios, foi abordado o que estava faltando, o que essa falta acarretava e propostas e sugestões para a sua solução, sendo assim produzido o **Diagnóstico de Situação**.

Para a implantação da Reestruturação proposta partimos deste diagnóstico e fomos cumprindo passo a passo cada etapa, iniciando pela elaboração do **Fluxograma** com a descrição das rotinas administrativas a serem seguidas para cumprimento de todos os procedimentos inerentes a celebração de Convênios.

Assim, após a elaboração do Fluxo tivemos a dimensão da área de abrangência dessa atividade como um todo, bem como suas implicações a nível interno e externo não só da área na FNS, como as suas ramificações extra muro.

Para melhor visualização da Proposta de Reestruturação foi elaborado, à época, um pequeno esquema, com os principais tópicos que aqui reproduzimos, que funcionou como o esqueleto central de onde foram feitos todos os desdobramentos, necessários a consecução da proposta.



KIT CONVÊNIO

No levantamento realizado, constatou-se que naquele ano, 1994, no período de janeiro a maio haviam dado entrada na Gerência de Convênios cerca de 167 solicitações para formalização de Convênios e/ou Termos Aditivos, das quais apenas 10% encaminharam a documentação correta e necessária à sua efetivação.

Por outro lado, apuramos que ao ser cobrada da entidade a documentação que faltava, a demora era de até 45 dias para o seu retorno e mesmo assim, ainda vinha incompleta.

Diante de fatos tão contundentes, consideramos que a forma de transpormos a pendência referente ao envio da documentação seria a implantação de um conjunto de orientações e formulários padronizados para ampla orientação junto às entidades proponentes e, sobretudo, para todos os setores da FNS, a fim de que fornecessem os elementos necessários e indispensáveis à celebração de Convênios.

A este conjunto de orientações chamamos inicialmente, naquela época, de Kit Convênios, que teve ampla divulgação interna e externa, no decorrer de 1994.

Para o ano de 1995, o Kit Convênios foi substituído pelo "MANUAL DE NORMAS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO COM A FNS", hoje em sua terceira edição com tiragem total de 9.000 exemplares e já atualizado pela Instrução Normativa 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional. (um exemplar deste manual em anexo).

No que concerne à remessa de documentos para solicitação de Convênios, observou-se exatamente o inverso, que hoje somente 10% das entidades não as enviam corretamente.

MANUAL OPERATIVO INTERNO

Havia a necessidade de se informar ao público demandante o que era preciso para formalizar as solicitações, e por outro lado, havia também a necessidade de se orientar internamente o pessoal que ia cuidar da agilização destas propostas.

Assim, foi elaborado o MANUAL DE PROCEDIMENTOS INTERNOS DA GERÊNCIA DE CONVÊNIO, com o objetivo de sistematizar todos os procedimentos a serem cumpridos, à nível interno e ao mesmo tempo permitir a todos os servidores o amplo conhecimento de toda a trajetória de um Convênio, do seu início até a sua publicação no Diário Oficial da União. A Gerência de Convênios é a responsável pelo cumprimento dos procedimentos de celebração deixando cada processo apto ao pagamento, que é de responsabilidade de outro departamento da FNS. (um exemplar do Manual em anexo).

Os dois Manuais foram objeto de discussões com todos os setores da FNS partícipes do processo e tiveram sua aprovação final através da Portaria FNS 074, de 07/02/96.

SISTEMA DE MONITORAMENTO DE CONVÊNIO

Sendo impossível a qualquer administrador dispensar o auxílio da informática como ferramenta de trabalho, sobretudo quando se propõe a reorganizar uma área, foi elaborado o **Sistema de Monitoramento de Convênios - SISCON**, que veio permitir o acompanhamento administrativo de todas as solicitações, em andamento na FNS através do cadastramento de toda e qualquer demanda apresentada.

SISCON, além do monitoramento de cada Convênio, prevê a emissão dos seguintes relatórios gerenciais:

- Relatório de Controle de Vigência
- Relatório de Convênios
- Relatório de Liberação de Recursos por Elemento de Despesa . Relatório de Pagamentos Efetuados

- Relatório de Localização de Processos por Setor
- Relatório de Localização de Processos - Geral
- Relatório de Entidades Cadastradas

Tendo em vista que os processos administrativos são contínuos e requerem atualizações constantes e melhorias ao longo do tempo, o SISCON também passou por adaptações e ampliações visando adequá-lo a fornecer plena capacidade de respostas aos desafios de uma administração mais ágil e eficiente.

SISCON foi concebido não para ser um instrumento de uso exclusivo da Gerência de Convênios, mas para ser utilizado por todos os segmentos da FNS, daí estar adequado para rodar em rede interna.

PADRONIZAÇÃO DE FORMULÁRIOS

A melhoria da qualidade do serviço a ser prestado, passa necessariamente pela minimização com a perda de tempo em se realizar tarefas repetitivas, possibilitando desta forma que se despenda maior tempo às situações que requeiram maior estudo e análise por parte dos técnicos encarregados na sua resolutividade.

Com este objetivo, foi implantada uma série de formulários destinados a dar andamento mais rápido e eficiente às ações administrativas rotineiras e necessárias a cada etapa, como por exemplo: pedido de detalhamento de crédito orçamentário, pedido de empenho, pedido de pagamento, etc.

Da mesma forma, foram criados Ofícios e Memorandos padronizados para cientificar aos interessados, externo e interno, sobre o posicionamento da solicitação, cobrança de documentos, comunicação de pagamento, remessa de cópias, etc.

A nível interno, foram criadas uma ficha de análise de processos e uma planilha para cobrança de documentos, agilizando assim, o procedimento de complementação de documentação às entidades, quando esta não vem completa.

TREINAMENTO DE PESSOAL

Completando todo o ciclo de reestruturação da área de convênios foram realizados vários treinamentos sobre as novas rotinas que estavam sendo implantadas e sobre os procedimentos para celebração de Convênios.

Os três treinamentos iniciais foram assim divididos:

1º - para o pessoal interno da Gerência

2º - para os técnicos das demais áreas da Presidência, em Brasília 3º - para o pessoal da 27 Coordenações Regionais.

LEGISCON

Embora não dimensionado inicialmente, ao longo da elaboração desta Proposta de Reestruturação sentimos a necessidade da criação de um banco de dados hierarquizado, onde se pudesse reunir toda a legislação sobre Convênio e, ao mesmo tempo permitisse consultá-la por palavras chaves.

A esse sistema deu-se o nome de Legislação sobre Convênios - LEGISCON, tendo se mostrado bastante fácil acessar a legislação disponível.

CONCEPÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Como já mencionado anteriormente, este trabalho surgiu de uma demanda da Presidência da Fundação, em maio de 94, tendo sido concebida por nós, contando com o atendimento, primeiramente em viabilizar esta demanda e um segundo plano, transformar em realidade a ansiedade dos colegas em ver uma área organizada e sistematizada.

CLIENTELA

Esta reorganização pretendeu atingir, e conseguiu, atender a níveis diferenciados de "clientes usuários", que podemos assim especificar:

- Estados, Municípios, Fundações Públicas ou Privadas, etc;
 - clientes preferenciais, aos quais todas as ações da Fundação são dirigidas.
- Gerência de Convênios - pessoal encarregado de processar as demandas, com agilidade e correção.
- Demais setores da FNS - áreas técnicas e administrativas, responsáveis pelo segmento dos vários passos.

SITUAÇÃO ATUAL

Acreditamos que os resultados foram altamente positivos em função de alguns indicadores:

- Quantitativo:
 - aumento sensível da demanda de solicitação de Convênios, tendo em vista a distribuição do Manual de Procedimentos para celebração de Convênios com a FNS.
- Qualitativo:
 - necessidade de se incrementar pessoal para a Gerência face ao aumento da demanda;
 - nível de erros na formatação dos processos caiu de cerca de 70% para algo em torno de 5%, comprovado em auditorias realizadas;
 - redução sensível na cobrança de documentos, como resultado do Manual de Procedimentos.

RESULTADOS INESPERADOS

Quando da elaboração desta proposta tínhamos em mente tão somente organizar a área de Convênios e dotá-la de instrumentos capazes de responder minimamente as demandas da Fundação.

No entanto, a Gerência de Convênios da ASPLAN veio a tornar-se um setor constantemente exigido na medida que avançou interinstitucionalmente toda a experiência por nós desenvolvida.

Assim é que, desde aquela época temos sido freqüentemente convidados a proferir palestras e ministrar treinamentos aos mais variados "clientes-usuários", interessados em obter informações sobre Convênios e sobre a Fundação e como participar deste processo.

Também surgiu em 1995, como uma ação não prevista inicialmente, uma proposta de **Fortalecimento da Capacidade Gerencial** das Coordenações Regionais na área de Convênios.

Esta proposta consistiu em avaliar o trabalho que vinha sendo desenvolvido em cada Coordenação e aproveitando para reciclar o pessoal que executava a tarefa de celebrar convênios nas Unidades Federadas.

A metodologia utilizada foi a de se analisar cada passo executado, mediante o preenchimento de um questionário previamente elaborado, com parâmetros e indicadores também previamente definidos. No momento da aplicação do questionário, era solicitada a apresentação dos processos de convênios e discutidas em conjunto com o técnico responsável as intercorrências de cada caso. Após cada situação discutida, era transmitida orientação ao técnico fazendo valer a idéia do "aprender-fazendo".

Esta experiência se estendeu por todo o ano de 1995 e resultou na melhoria do atendimento por parte dos técnicos das Regionais a clientela demandante, em cada Unidade da Federação.

IMPACTOS OBSERVADOS

A Gerência de Convênios está estruturada de forma que cada técnico está responsável por 5 ou 6 Estados, com plena autonomia para dar andamento às solicitações. Assim, acreditamos que nossa forma de gerenciar descentralizada propicia melhor desempenho e amplia o grau de responsabilidade de cada um.

Periodicamente são realizadas reuniões administrativas onde além de se discutir os aspectos profissionais e institucionais, é feita uma discussão das relações interpessoais, visando maior integração de grupo.

O sentimento de grupo hoje é bastante forte e claro, a ponto de alguns técnicos terem sido convidados por outros setores da FNS e não terem aceitado.

A participação de todos do grupo é inequívoca, pois, a partir do momento que um observa o volume de serviço do outro, há o imediato oferecimento de ajuda, igualmente acontecendo *nos* casos eventuais de faltas ou de viagens a serviço.

Objetivando ampliar a responsabilização na execução das tarefas administrativas e com o intuito de promover não só maior participação no processo, mas de motivar e sensibilizar cada técnico da Gerência, em março de 1995, promovemos junto com todo o pessoal, uma visita de campo aos programas desenvolvidos pela Fundação ou ações por ela financiada.

A visita de uma semana realizada no Rio Grande do Norte permitiu o conhecimento, por parte dos técnicos da Gerência, sobre a complexidade e importância das ações realizadas no combate às doenças endêmicas, no Programa de Agentes Comunitárias de Saúde, na Oficina de Saneamento, Programa de Melhorias Habitacionais para Chagas, entre outras ações.

Esta visita sem dúvida despertou, ainda mais, a inserção de cada técnico no contexto da saúde pública, pois passaram de agentes do processo a atores coadjuvantes.

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

A despeito das várias mudanças administrativas por que vem passando a Fundação, motivado por injunções políticas sempre encontramos total apoio a nossa forma de gerenciar a área e não encontramos nenhum obstáculo que pudesse implicar em qualquer tipo de retrocesso em todos os procedimentos implantados. Pelo contrário, nossas demandas são atendidas com a presteza possível, face as atuais restrições orçamentárias pela qual passa todo o serviço público.

RECURSOS UTILIZADOS

Os servidores colocados à disposição da Gerência de Convênios pertencem aos quadros da Fundação e os custos de implantação correram à conta do Acordo 2931/BR entre a FNS e o Banco Mundial, que tinha um componente de Desenvolvimento Institucional.

Não houve uma apuração dos custos envolvidos, levando-se em conta a urgência da implantação desta reestruturação, até mesmo como resgate institucional nesta área.

EXISTÊNCIA DE PARCERIAS

Pode-se dizer na verdade, que houve uma verdadeira parceria institucional no desenvolvimento desta Proposta, pois todos os segmentos envolvidos neste processo foram chamados a opinar, criticar e sugerir medidas e idéias que de alguma forma pudesse alterar o panorama reinante à época.

Ao concluir o relato de nossa experiência, não poderia deixar de registrar o agradecimento sincero a minha equipe de trabalho, que têm contribuído significativamente para o sucesso de nossa área, tanto no âmbito externo à FNS, como internamente.