



**Experiência:**

**SISTEMA DE GESTÃO FINANCEIRA E DE CONVÊNIOS – GESCON**

**Fundo Nacional de Saúde  
Ministério da Saúde**

**Responsável:** Hernandes Pires dos Reis - Consultor da Divisão de Manutenção e Suporte a Sistemas

**Endereço:** Esplanada dos Ministérios, Bloco G, Anexo "A", 2º andar, sala 270  
Brasília-DF  
Tel.: (61) 3315-2651  
Fax.: (61) 3315-3258  
hernandes@saude.gov.br

**Data de início da implementação da experiência:** Agosto de 1998

## **CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR**

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) é o órgão responsável pela gestão financeira dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), em nível federal.

Milhares de convênios são assinados anualmente pelo FNS, o que sempre demandou de seus técnicos e administradores um grande esforço de gerenciamento, tendo em vista a complexidade e a amplitude dos instrumentos firmados.

Até 1998 os pleitos e processos ingressavam em vários órgãos do Ministério da Saúde, ocasionando às equipes do FNS dificuldades em termos de:

- gerenciamento das informações relativas aos convênios e contratos celebrados;
- controle das contas bancárias;
- trâmite e movimentação dos documentos.

Diante dos obstáculos que a cada ano surgiam, comprometendo a eficácia gerencial, estabeleceu-se como desafio para os profissionais do Fundo Nacional de Saúde o desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica que se constituísse em solução adequada para a moderna gestão dos convênios.

Depois de inúmeras propostas elaboradas, a instituição implementou em 1999 uma solução inovadora que, com o passar do tempo, viria a se tornar exemplo de eficácia, eficiência, efetividade e competência no gerenciamento de convênios: o Sistema de Gestão Financeira e de Convênios – Gescon.

## **DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA**

### **Objetivos propostos e resultados visados**

O Gescon foi implementado com o objetivo de organizar e otimizar a gestão financeira e de convênios do Fundo Nacional de Saúde.

O processo adotado até 1998 evidenciava um modelo obsoleto, que se encontrava próximo do ponto operacional crítico. Esse modelo sinalizava o esgotamento dos serviços de atendimento ao público e de fornecimento de informações aos interessados.

Com a implantação do Gescon buscava-se alcançar uma solução que trouxesse para o Fundo Nacional de Saúde uma gestão mais precisa e eficaz dos convênios firmados. Buscava-se, em síntese, descentralização, racionalidade administrativa e maior transparência operacional.

Na prática, o Gescon possibilitou ao FNS sistematizar informações sobre cadastramento e habilitação de instituições, análise técnica de planos de trabalho e sobre saldos orçamentários e financeiros, com vistas à aprovação de solicitações, liberação de recursos, acompanhamento de desembolsos financeiros e prestação de contas. O Gescon é uma ferramenta interligada ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

#### **Ações realizadas**

A implantação do Gescon resultou de uma série de ações desenvolvidas exclusivamente no âmbito do Fundo Nacional de Saúde.

A concepção do projeto foi feita internamente, a partir de estudos e pesquisas realizadas pelas equipes das áreas de planejamento, tecnologia de informação e de gestão de convênios.

Reuniões foram realizadas em Brasília e nas unidades descentralizadas para desenho e modelagem da proposta. A Diretoria Executiva do FNS esteve pessoalmente empenhada na construção do novo modelo, apoiando e incentivando o seu desenvolvimento.

Ações de divulgação interna e externa foram realizadas durante vários meses, com o propósito de detalhar a nova sistemática aos usuários e partes interessadas.

Testes de validação do produto ocorreram em diversas ocasiões, buscando adequá-lo às reais necessidades do Fundo Nacional de Saúde e das áreas técnicas do Ministério da Saúde, em todas as situações projetadas.

Grupos de trabalho foram constituídos para treinar e capacitar os operadores do Gescon, na unidade central e nas demais unidades. Foi ainda realizado um intenso trabalho de mobilização das equipes, objetivando destacar a importância da nova solução tecnológica para a eficaz gestão financeira e de convênios.



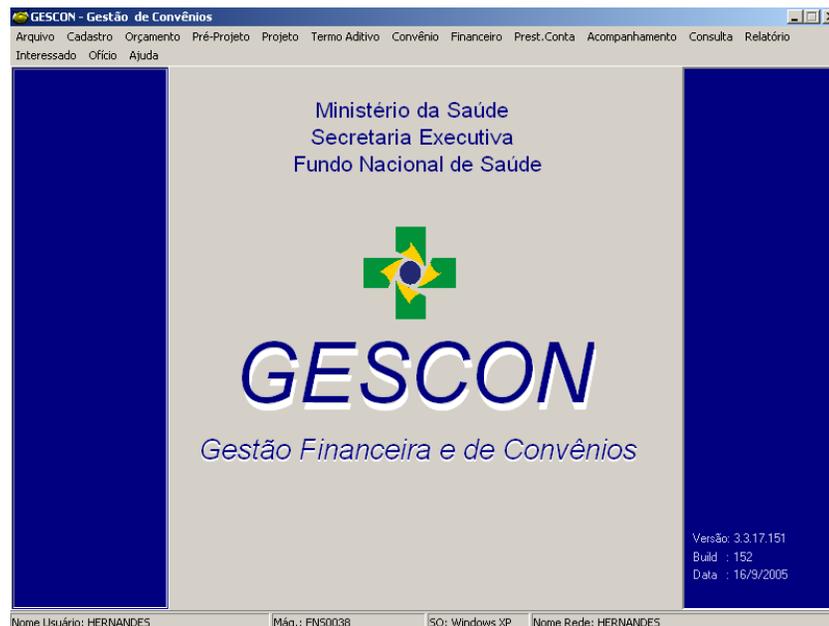
Colaboradores do FNS participam de treinamento sobre o Gescon em Brasília e em São Paulo.

#### **Etapas de implementação**

A implementação do Gescon exigiu a elaboração de um plano de trabalho, contendo o detalhamento de todas as atividades a serem desenvolvidas pelas equipes responsáveis pelo projeto.

Validado com a alta direção do FNS, o plano era composto das seguintes etapas:

1. Projeto de Organização e Métodos (O&M)	8. Acompanhamento financeiro
2. Desenvolvimento de sistema	9. Emissão de relatórios
3. Configuração de cadastro	10. Implementação de comunicação a clientes
4. Extração de orçamento diário (SIAFI)	11. Reformulação de projetos
5. Envio e extração de empenhos (SIAFI - NE/NC)	12. Termos aditivos
6. Emissão de convênio, pré-convênio, contrato e portaria	13. Prestação de contas
7. Aspectos financeiros: abertura de contas no Banco do Brasil envio e extração de contas (SIAFI) celebração de convênios extrato de convênios para publicação no Diário Oficial da União publicação de extratos de convênios (D.O.U.) envio e extração do pré-convênio (SIAFI - CV) envio e extração de ordem bancária (SIAFI - OB/PF)	14. Envio e extração de conta contábil (SIAFI - EC) 15. Tomada de contas especial 16. Testes e homologação 17. Treinamento 18. Implantação do GESCON



Tela de abertura do Gescon mostra menu com diversas opções para a gestão de convênios

## RECURSOS UTILIZADOS

Em termos de recursos humanos, atuaram no desenvolvimento do Gescon quatro analistas de sistemas, quatro programadores e um supervisor.

No que se refere a recursos materiais, o produto contou os seguintes insumos: Microcomputador Pentium II, Banco de dados Oracle, Linguagem de desenvolvimento Delphi 4 e Sistema operacional Windows NT.

## CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

### Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O Gescon oferece um amplo e variado cardápio de opções para a eficaz e eficiente gestão financeira e de convênios. Trata-se de uma ferramenta que atualmente é objeto, inclusive, de ações de *benchmarking* por parte de várias instituições da Administração Pública Federal, conforme informações constantes em relatórios da Secretaria Federal de Controle Interno e em acórdão do Tribunal de Contas da União.

Antes de 1998 todos os convênios eram analisados e acompanhados de forma manual. Em consequência disso, ocorriam atrasos no controle dos processos, sobretudo na análise de prestação de contas. Levantamentos realizados em documentos da época indicam que em 1998 havia cerca de 15.000 processos sem análise de prestação de contas.

Com o início das operações do Gescon, as atividades passaram a ser inteiramente efetuadas de forma eletrônica. Isso proporcionou ao FNS maior agilidade e maior capacidade de resposta às demandas. Em termos de prestação de contas, por exemplo, hoje a situação é considerada de normalidade, pois todos os convênios vigentes estão devidamente analisados.

Em 2004, os técnicos do FNS efetuaram 4.002 acompanhamentos de convênio, abrangendo todos os estados brasileiros e o Distrito Federal. No mesmo período, analisaram 8.909 prestações de conta.

### Mecanismos de avaliação de resultados e indicadores utilizados

No ano de 2004 o Ministério da Saúde, por meio do FNS, firmou 5.257 convênios, o que representou um acréscimo de 75,9% em relação ao total verificado em 2003. Quanto aos valores aprovados para execução dos convênios, o ano de 2004 dispôs de um total de R\$ 1,14 bilhão, valor 50,3% superior ao montante aprovado para execução no ano anterior (R\$ 759,7 milhões).

Em 2004 foram publicadas 216 Portarias, somando R\$ 2,05 bilhões. Esse valor representa um crescimento percentual de 700,9% em relação a 2003, quando foram totalizados R\$ 293,20 milhões.

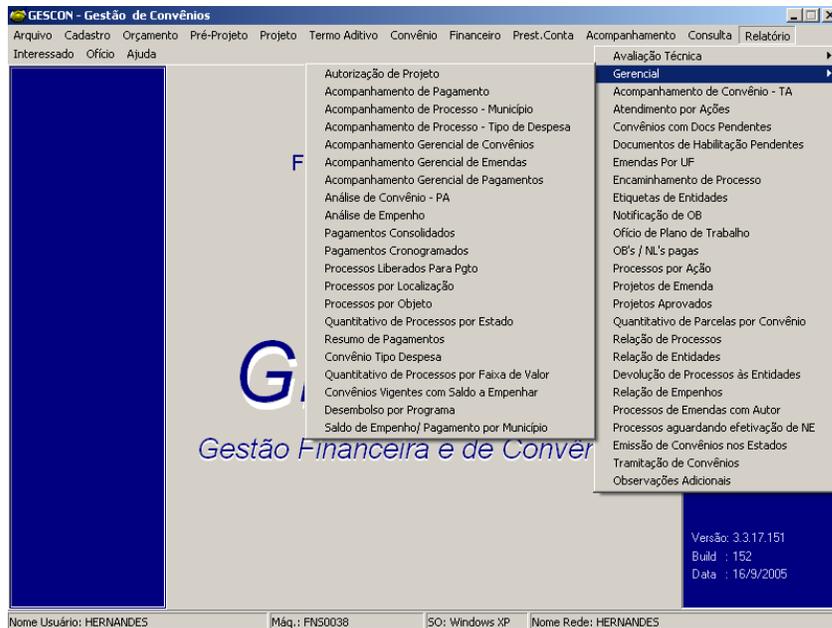
A tabela a seguir apresenta o total de convênios firmados entre 2000 e 2004, sem considerar os financiamentos realizados por meio de Portarias:

Nº de convênios firmados pelo FNS	
2000	3.063
2001	4.316
2002	4.030
2003	2.988(*)
2004	5.257

(\*) Decorrência do ano eleitoral – 2002

Fonte: FNS/SIAFI

Os resultados demonstram que de janeiro a setembro de 1999 foram realizados oito acompanhamentos de convênios. De outubro de 1999 a dezembro de 2000 houve 1.913 acompanhamentos; em 2001 foram registrados 2.463 e em 2002 foram executados 3.949. Em 2003, foram realizados 4.532 acompanhamentos e no exercício seguinte, 4.002.



Gescon oferece variado número de opções para acompanhamento dos convênios firmados pelo FNS

## LIÇÕES APRENDIDAS

### Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados durante a implementação

A quebra de resistências em relação à nova ferramenta tecnológica se constituía no principal obstáculo a ser superado. Por isso, realizaram-se oficinas de trabalho e reuniões em inúmeras oportunidades, na sede e nas unidades descentralizadas.

Outro obstáculo a ser superado era as dificuldades operacionais nessas unidades, tanto por parte dos recursos humanos quanto por parte da infra-estrutura disponível naquele momento. Isso exigiu a realização de palestras e cursos e também a adequação dos equipamentos à nova ferramenta tecnológica.

Com o lançamento do sistema, os resultados começaram a ser medidos de acordo com as normas e com o previsto nos planos de trabalho e propostas de financiamento. Assim, o FNS incorporou a cultura interna de análise contínua de dados e informações captadas no Gescon, da qual tem se valido para emissão de relatórios de acompanhamento de convênios e de laudos de verificação documental.

Os profissionais das áreas de habilitação e cadastro, de processamento e controle e de acompanhamento e prestação de contas foram especialmente incentivados a participar de treinamentos. Precisava ser criado o capital intelectual do Gescon e, para isso, recorreu-se à capacitação da força de trabalho como recurso mais importante para a formação do acervo de conhecimentos do sistema.

### Por que a experiência pode ser considerada uma boa prática de gestão?

O Gescon representa uma experiência inovadora para a eficaz e eficiente gestão financeira e de convênios do Fundo Nacional de Saúde. É uma ferramenta que oferece precisão e agilidade, proporcionando maior transparência dos atos e fatos praticados pela administração perante os seus clientes e a própria sociedade.

É uma experiência que pode, inclusive, ser incorporada com sucesso por outras instituições da Administração Pública Federal, dada a ampla variedade de soluções que oferece, como, por exemplo, a armazenagem de informações sobre entidades beneficiárias, dirigentes, projetos, convênios, contratos, aditivos, empenhos, ordens bancárias, relatórios de acompanhamento (verificação “in loco”), análises e emissão de pareceres em prestação de contas, interagindo com os sistemas corporativos do Governo Federal.

Reunindo em um único banco de dados todas as informações sobre os projetos financiados pelo Ministério da Saúde, o Gescon permite a realização da gestão com base em processos e informações, contribuindo para a melhor administração dos recursos direcionados para as ações de saúde no Brasil.