

**inovação
inovação
inovação** *Concurso Inovação na
Gestão Pública Federal*

Experiência:

MELHORIA DE GESTÃO COM FOCO NO TRINÔMIO: PESSOAS, PROCESSOS E TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO

**Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Ministério da Saúde**

Responsável: Ana Cláudia Sayeg Freire Murahovschi

Equipe: Alda de Azeredo Coutinho, Ana Cláudia Sayeg Freire Murahovschi, Dirceu Raposo de Mello, Edmundo Machado Netto, Glaucia Ribeiro Lima, Jaidene Azevedo Oliveira, Michael Maranhao Bodstein, Nur Shuqaira Mahmud Said Abdel Qader Shuqair.

Endereço: SEPN, Quadra 515, Bloco B, Edifício Omega
70770-502 Brasília-DF
telefone: (61) 3448-1415
e-mail: claudia.mura@anvisa.gov.br

Data de início da implantação da experiência: Abril de 2005.

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

O trabalho iniciou-se em junho de 2005, na GMEFH1, cuja metodologia se pautava na revisão dos processos de trabalho, levantados a partir de reuniões semanais com um grupo2 representativo, na definição de papéis e responsabilidades dos colaboradores da área, no desenvolvimento de um sistema de informação que possibilitasse a consolidação dos procedimentos e uniformização de condutas e, por fim, no treinamento de uma prática gestora, com estabelecimento de metas, registro e revisão de procedimentos, bem como o monitoramento de prazos e resultados.

O cenário anterior apresentava grande descontrole do fluxo do processo de trabalho, ausência de padrão nos procedimentos, número desconhecido das petições sem análise (passivo), infraestrutura imprópria, subjetividade na análise técnica, inexistência de planejamento estratégico, entre outros.

Após a realização do trabalho, foram observados os seguintes resultados: acréscimo significativo da produtividade, apesar da redução do quadro-geral de pessoas (de 38 para 30) e do número de técnicos (de 34 para 23) desempenhando a atividade-fim (análise 100 técnica para concessão de registro de medicamentos); tratamento do passivo com redução de 89% das petições que iriam para a análise; grande diminuição do tempo de resposta ao setor regulado; e padronização nos procedimentos de análise técnica, trazendo uniformidade na conduta técnica, tema recorrentemente requisitado pelo setor regulado.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

O objeto desse trabalho é a Gerência de Isentos, Específicos, Fitoterápicos e Homeopáticos (GMEFH), alocada dentro da Gerência-Geral de Medicamentos (GGMED) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Anvisa. Essa área é responsável por atividades técnicas e normativas relativas ao registro de medicamentos submetidos ao seu controle, traduzindo-se

na concessão de registro de produto, cujo desempenho estava muito aquém das expectativas, tanto do corpo gerencial como da sociedade, sem o qual a empresa não pode comercializar seus produtos.

O cenário anterior apresentava, também, vários problemas como o grande descontrole do fluxo do processo de trabalho, ausência de padrão nos procedimentos, número desconhecido das petições sem análise (passivo), sobreposição de funções, despreparo da equipe na realização das tarefas específicas da área, infra-estrutura imprópria, subjetividade na análise técnica, inexistência de planejamento estratégico etc.

Citamos alguns elementos que dificultaram o gerenciamento da área, relacionados com a cultura e o clima organizacional da GMEFH. São esses: nova chefia; chegada de novos técnicos na área (67% do quadro funcional da GMEFH); retirada dos antigos técnicos desde dezembro passado (2004); mudança recente da legislação; e instabilidade funcional (contratos válidos apenas até dezembro de 2005) dos antigos técnicos.

DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Objetivos propostos e resultados visados

Este projeto foi delineado após um trabalho de consultoria da Fundação Gerencial de Desenvolvimento (FDG), realizado na Anvisa em 2002, responsável pela definição da identidade organizacional, que estabeleceu a atual missão da Anvisa, “Proteger e promover a saúde da população, garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso”.

Apesar dos resultados obtidos, esse projeto foi descontinuado e a mudança da cultura organizacional foi insuficiente para a concretização e perpetuação do trabalho. Assim, o primeiro objetivo era resgatar o trabalho iniciado pela FDG, trabalhando os aspectos operacionais que efetivavam o alcance da missão da instituição. No entanto, os fluxos mapeados anteriormente, além de traduzirem uma visão da macroestrutura e não contemplarem aspectos operacionais, estavam desatualizados e sem aplicação prática.

Dessa forma, o objetivo inicial foi substituído pela realização de um novo diagnóstico, focado nas particularidades da área, com uma estratégia que buscasse a concretização e a perpetuação de um programa de gestão. Sob essa perspectiva, o diagnóstico da GMEFH se baseou na análise da cultura e do clima organizacional e no mapeamento dos processos de trabalho, descrevendo os seus fluxos de forma minuciosa para a identificação de problemas e prioridades, conhecendo as forças determinantes. Uma vez cientes dos problemas que atingiam a sua estrutura interna e daqueles relacionados a seus colaboradores, teve-se melhores condições para, ao traçar a estratégia de atuação, aproveitar os aspectos positivos e minimizar o efeito dos aspectos negativos para a ocorrência da mudança.

Ao término do diagnóstico, os objetivos foram traçados, genericamente, para aprimorar os processos e procedimentos com foco na gestão da qualidade, visando a uniformização dos processos de trabalho, a desburocratização e simplificação dos processos e o alcance de melhores resultados quanto ao controle das atividades, quanto ao tempo e à qualidade no desenvolvimento das atividades da área.

Observamos que, na sua grande maioria, os objetivos listados, anteriormente, estão relacionados entre si e, no decorrer do trabalho, especificamente no mapeamento do processo de trabalho, outros tantos alvos se apresentaram necessários. Destacaram-se, explicitamente, a interface da gestão do fator humano com a utilização da tecnologia de informação e a gestão de processos. Dessa forma, tanto a definição de papéis e a adoção de uma nova ordem na estrutura funcional da área, como o desenvolvimento de um sistema de informação para a análise de petições, foram fundamentais para o alcance dos resultados.

Outro objetivo secundário, também relacionado com outros já citados, foi melhorar o atendimento ao usuário com estabelecimentos de procedimentos operacionais padrão (POPs)

para resposta a usuário por e-mail corporativo, atendimento ao telefone e realização de audiências.

Ações realizadas

Como já foi dito, o diagnóstico situacional da GMEFH foi o instrumento-base para a execução do trabalho, bem como a sua metodologia que considerou, fortemente, a cultura organizacional na elaboração da estratégia. Conseqüentemente, a primeira atividade realizada foi o levantamento dos colaboradores da área, que proporcionou a escolha de um grupo, intitulado como grupo gestor, que atuaria como representante do grupo maior, na busca de informações e também como agente de mudança.

O grupo escolhido conjugava algumas características técnicas e gestoras, como o conhecimento dos trâmites e fluxos da instituição, alta penetração tanto no grupo dos recém-chegados como no grupo dos técnicos antigos, com poder de tomada de decisão, e representação de todos os grupos. Em seguida, foi eleita a principal atividade da área que serviria de objeto para o mapeamento do processo de trabalho. A escolha da principal atividade considerou a complexidade, correlação com a missão da instituição, o gasto de energia para o seu desenvolvimento, o impacto gerado nas outras atividades da área e a quantidade de atores envolvidos.

No desenvolver do mapeamento desse processo de trabalho, foram sendo identificados os nós críticos. A revelação e a análise desses nós possibilitaram a apresentação do desenho de um novo fluxo de trabalho, a identificação da necessidade de desenvolvimento de um sistema informacional, a padronização de rotinas e as atividades que deveriam ser priorizadas para essa padronização e o estabelecimento de metas.

A padronização das atividades foi etapa fundamental na implantação do trabalho, pois foi realizada a participação de todos, apresentando-se como uma importante ferramenta de motivação das pessoas, condição necessária para o êxito do programa. Essa padronização requer uma sistemática para a gestão de documentos, resultando na elaboração de um POP de gestão de documentos da qualidade e uma ITT (Instrução Técnica de Trabalho), como documentos orientadores à continuidade do programa de melhoria de gestão.

Outros POPs foram previstos e acompanhados pela adoção da lista mestra de documentos da qualidade que indicava a sua data de revisão. Os POPs dessa lista foram considerados prioritários, dentre esses, os POPs de análise técnica que aguardavam a elaboração conjunta de uma ferramenta informacional e automatizada, adotada pela GMEFH como plano-piloto da GGMED.

A ferramenta de módulo de análise técnica caracteriza-se por uma implementação do sistema de informação da Anvisa, visando à uniformização de processos de trabalho, desburocratização e agilização da análise de petições/processos na gerência. Como tarefa necessária para a implantação dessa ferramenta e da padronização da análise técnica, a equipe da GMEFH trabalhou na elaboração de uma lista de frases-guia que retratavam as inúmeras possibilidades decorrentes da análise técnica. O sistema permite ao técnico acessar uma ficha virtual de análise, que apresenta opções de conformidade ou não-conformidade, conforme critérios pré-estabelecidos, pelos procedimentos redesenhados.

Essa ferramenta diminui, consideravelmente, o tempo de permanência da petição/processo na gerência, pois os critérios considerados para a tomada de decisão já estão pré-estabelecidos; melhora a comunicação com a empresa, visto que, harmoniza e uniformiza os procedimentos e pareceres técnicos; minimiza a margem de erro técnico; e, acima de tudo, registra, automaticamente, a decisão tomada. Atualmente, depende de ação posterior do técnico, sendo que isso muitas vezes não ocorre.

Outra estratégia de grande importância foi o estabelecimento de metas e a adoção de várias medidas gerenciais que serviam de subsídio para o monitoramento do trabalho.

Metas de produção

1. análise de processos em dia; e
2. tratamento do passivo;

Metas estruturais

1. adequação do espaço físico; e
2. adequação de recursos tecnológicos: disponibilizar computadores, pontos de rede e o acesso a telefone, impressoras e fax para a realização das tarefas.

Metas gerenciais

1. implantar sistema da qualidade com adoção do novo fluxograma;
2. padronização das rotinas gerenciais, técnicas e operacionais;
3. construção de sistema informacional de análise técnica, visando a agilidade nas tarefas e monitoração dos processos de trabalho;
4. implantação de nova estrutura organizacional com definição de novo organograma funcional e o estabelecimento de novas funções com descrição de atribuições e responsabilidades;
5. controle total dos processos de trabalho, adotando as atividades próprias do processo de trabalho que aconteciam centralizadas na GG MED e deslocamento da atuação da Gerência de Arrecadação e Orçamento (GEORA), no fluxo de análise técnica, para após a publicação;
6. adoção do procedimento de guarda temporário, transferindo a responsabilidade de guarda temporária dos documentos técnicos e instaurando rotina de monitoramento desses processos; e
7. gestão do fator humano com a monitoração do desempenho individual dos colaboradores da GMEFH, por meio de estabelecimentos de metas de produção e definição de planos de ação individuais.

Podemos observar uma sobreposição entre os objetivos identificados, pois uma medida gerencial realizada com sucesso contempla objetivos diferentes, definidos em mais de uma meta.

Etapas de implementação

- a. Instauração de Grupo Gestor – reunião semanal com esse grupo que deve ter ampla penetração na equipe e grande autonomia de gestão para a tomada de decisões.
- b. Mapeamento do fluxo do principal processo de trabalho da área – registro detalhado do processo, possibilitando a análise do fluxo para a identificação dos problemas.
- c. Redesenho do fluxo mapeado – registro do fluxo ideal do principal processo da área com foco na solução dos problemas identificados.
- d. Identificação dos procedimentos a serem padronizados – o redesenho do fluxo apontará quais os procedimentos que deverão ser padronizados.
- e. Elaboração e acompanhamento do plano de ação – identificação de atividades e tarefas que deverão ser executadas para a implantação do fluxo proposto e dos novos procedimentos e definição do responsável pela realização de cada tarefa descrita no plano de ação, bem como do prazo para que essa seja concluída. Trata-se do planejamento da estratégia para a efetiva implantação dos novos procedimentos e fluxo.
- f. Definição de atribuições e responsabilidades – definição de nova estrutura organizacional com a identificação de novas funções para a execução dos novos procedimentos e fluxos.
- g. Identificação de metas, indicadores e itens de controle – registro do cenário a ser alcançado e de sua evolução, obtendo-se o controle do desempenho das ações e dos procedimentos.

- h. Identificação da necessidade de desenvolvimento de ferramentas informacionais para o alcance dos resultados – por exemplo, módulo de análise técnica, automatização de fluxos e processos.
- i. Envolvimento de toda a equipe para a elaboração de POPs e a harmonização de questões técnicas – formação de grupos de trabalho com a participação de toda a equipe, objetivando a disseminação e uniformização de conhecimento.

Plano de ação para a implantação do programa de melhoria de gestão – GMEFH

Descrição da atividade		Cronograma																							
		2005												2006											
		J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1	Instauração de Grupo Gestor																								
2	Mapeamento do fluxo do principal processo de trabalho da área																								
3	Redesenho do fluxo mapeado																								
4	Identificação dos procedimentos a serem padronizados																								
5	Elaboração e acompanhamento do Plano de Ação																								
6	Definição de atribuições e responsabilidades																								
7	Identificação de metas, indicadores e itens de controle																								
8	Identificação da necessidade de desenvolvimento de ferramentas informacionais para o alcance dos resultados																								
9	Envolvimento de toda a equipe para a elaboração de POPs e a harmonização de questões técnicas																								

Recursos Utilizados

Trata-se de um projeto bastante econômico, com destaque para o tempo utilizado:

- Financeiros: R\$ 69.000,00 ao ano, para o pagamento, por produto, da consultora que coordenou o programa; R\$ 15.000,00 para a adaptação do módulo de análise técnica do sistema informacional da Anvisa; R\$ 3.000,00 para o pagamento de dois estagiários de farmácia, por três meses, para a aplicação do procedimento de guarda temporária e, conseqüentemente, levantamento do passivo de petições sem análise.
- Humanos: utilizou-se os próprios colaboradores da GMEFH, com dedicação especial daqueles que compunham o grupo gestor (gerente, 5 técnicos e 1 apoio administrativo).
- Tempo: as reuniões aconteciam, semanalmente, (4 horas) com o grupo gestor; a elaboração dos primeiros POPs e a confecção das frases-guia (uniformização da conduta técnica a ser utilizada pelo módulo de análise técnica) alocaram o trabalho da equipe técnica com um todo (aproximadamente 30 colaboradores), despendendo cerca de 2 períodos semanais por técnicos, por um período de três meses. A revisão das frases-guia despendeu aproximadamente doze horas do gerente.
- Materiais: semanalmente, nas reuniões do grupo gestor, ou, eventualmente, em reuniões com toda a equipe, era utilizado um computador, um datashow e um flip chat.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O trabalho resultou nas principais ações seguintes, que não ficaram restritas a GMEFH, provocando uma melhora de fluxo do trabalho para outras áreas da casa:

1. Envio dos processos para a GEORA após a publicação, o que encurtou significativamente o tempo de publicação, de muitos meses, às vezes chegando a 1 ano, para o prazo de até 150 dias. Impacto: maior agilidade frente ao setor regulado e ao controle do risco sanitário.

2. Encaminhamento da notificação de lote piloto, diretamente, para a gerência-geral de Inspeção de Medicamentos (GGIMP), tornando-se padrão para toda a GGMED e reduzindo a quantidade de documentos que eram encaminhados para a GMEFH. Impacto: não há acúmulo de documentos que não são cabíveis de decisão gerencial. A informação vai diretamente à GGIMP, que pode tomar as medidas necessárias.

3. Identificação do gargalo do tempo de entrega de documentos na sede I. Foi detectado um número insuficiente para a distribuição de documentos, acarretando no aumento do número de

pessoas responsáveis por essa tarefa, o que reduziu de 15 para uma média de 2 dias de recebimento de processos solicitados ao arquivo ou ao protocolo, beneficiando todas as áreas lotadas na sede I. Impacto: maior agilidade frente ao setor regulado, visto a redução de tempo de tramitação na Anvisa.

4. Publicação de editais de notificação de interesse na continuidade de análise de processos/petições antigas (passivo). Esse levantamento, que foi efetuado manualmente, permitiu o conhecimento dos documentos que estavam acumulados no depósito de arquivo. Foram localizados documentos que eram considerados desaparecidos, inclusive de outras gerências, que, então, foram encaminhados para as áreas de competência. Como consequência, foram publicados 3 editais, dando oportunidade às empresas a se adequarem a legislação. Impacto: transparência do processo e possibilidade de posicionamento das empresas, além da redução em torno de 89%, de processos do passivo que iriam para análise.

5. Arquivamento temporário da petição primária e secundária no arquivo. Procedimento adotado também por outras áreas da GGMED e da Anvisa. Impacto: controle de informações e melhoria no ambiente de trabalho.

6. Descentralização da publicação. A primeira publicação feita na GMEFH, em novembro de 2005, obteve resposta positiva, pois determinou agilidade na comunicação com os técnicos e com as empresas. Permitiu maior gerência sobre o indicador de qualidade. No mês subsequente à descentralização, o percentual de retificações da GMEFH caiu em aproximadamente 50%. Impacto: maior agilidade frente ao setor regulado.

7. Elaboração de POPs atualizados, que estão em pleno funcionamento:

- POP – T 001 – controle e gestão de documentos da qualidade da GMEFH
- ITT – T 001 – elaboração de documentos técnicos da qualidade
- POP – T 005 – tratamento de expedientes que não são assuntos de publicação DOU
- POP – O 001 – atendimento telefônico na GMEFH
- POP – O 002 – resposta ao usuário por e-mail corporativo
- POP – O 003 – guarda e localização de processos/petições

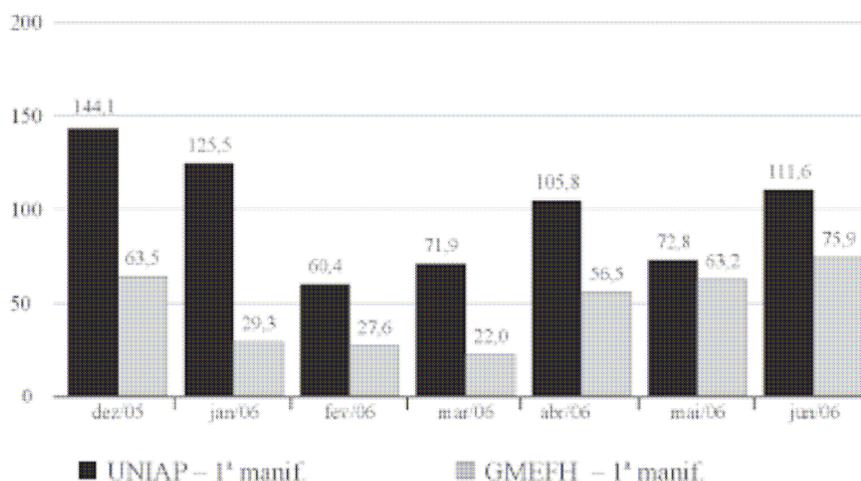
Impacto: diminuição de reclamações, quanto à padronização de procedimentos da GMEFH, frente ao setor regulado.

8. Estabelecimentos de metas de produtividade negociadas individualmente. Impacto: melhoria no ambiente de trabalho.

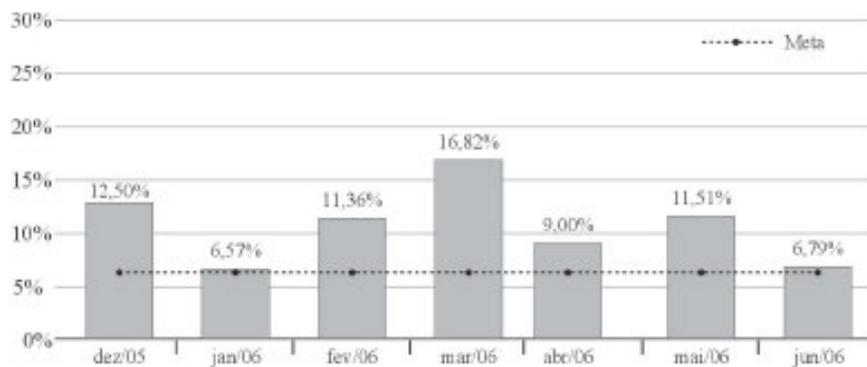
9. Esclarecimentos e orientações sobre o processo de registro para o setor regulado. Foram organizados encontros com o setor regulado (Febrafarm, Alanac, Sindusfarq, ABPH, entre outros) para tornar público o novo processo de gestão da GMEFH, o que permitiu um excelente *feedback* para a avaliação das ações e implantação de melhorias. Impacto: transparência e publicidade das ações/atendimento ao usuário.
10. Capacitação interna para a GGIMP e a GPROP (Gerência de Propaganda) em difundir as informações sobre o registro, no Datavisa (Sistema de Base de Dados da Anvisa), de produtos a essas gerências, reduzindo a quantidade de memorandos de solicitação desse tipo de informação. Impacto: outras gerências passam a obter informações sobre o registro de forma autônoma.
11. Treinamento dos técnicos, totalmente elaborado pela equipe da GMEFH, inclusive com a atualização da apostila do Datavisa. Impacto: capacitação de pessoal/harmonização de procedimentos.
12. Utilização de frases-guia para a elaboração das exigências, o que provocou a harmonização das solicitações feitas às empresas. Atualmente, está sendo elaborado, pela informática, um módulo de análise. Impacto: diminuição de reclamações por parte do setor regulado, quanto à padronização de procedimentos da GMEFH.
13. Instituição de uma comissão para análise de recurso administrativo de indeferimento, evitando que o técnico, que emitiu o parecer de indeferimento, tivesse que julgar o recurso. Impacto: incremento no critério de razoabilidade, na análise de registro.
14. Revisão do *check list* para todos os assuntos da GMEFH. Impacto: redução do tempo de envio do protocolo para as áreas-fins. Maior facilidade no peticionamento para o setor regulado.

MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E INDICADORES UTILIZADOS

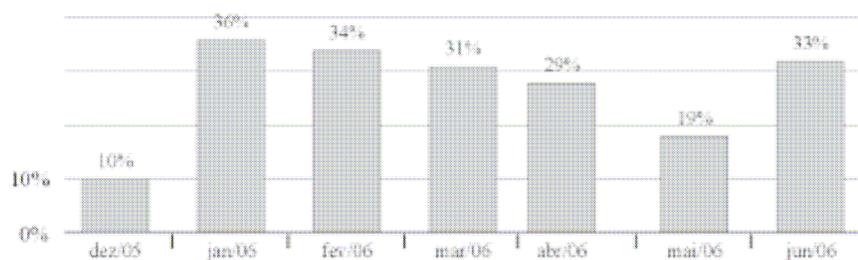
Tempo médio da primeira manifestação da Gerência



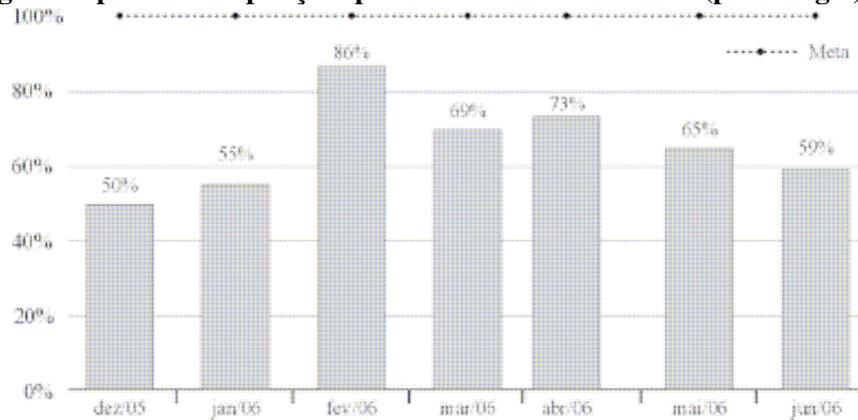
Percentual de retificações Anvisa deferidos



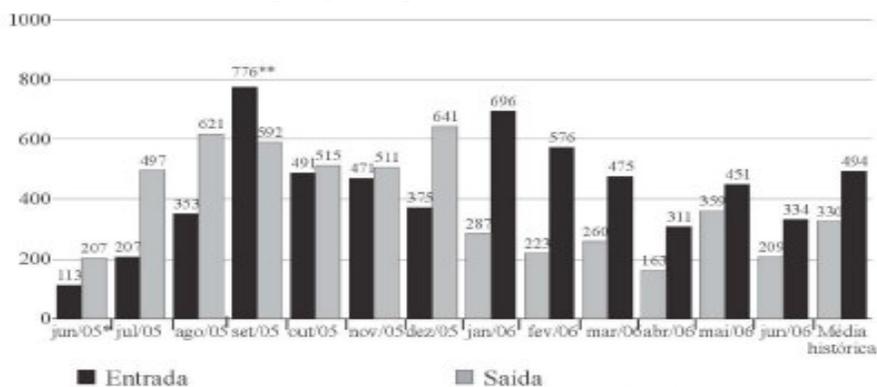
Porcentagem de processos e petições indeferidos



Porcentagem de processos e petições publicados em até 180 dias (prazo legal)



Número de entrada e saída de petições e processos



*Apenas as duas últimas semanas de julho foram contabilizadas
 ** Foram recebidas 286 respostas aos editais nesse mês

Os indicadores estão sendo acompanhados desde o início do trabalho, no entanto, a deficiência no sistema de informação da Anvisa só possibilita o acompanhamento de várias informações a partir da primeira publicação descentralizada (18/11/2005).

LIÇÕES APRENDIDAS

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

Um dos principais obstáculos encontrados na realização desse trabalho foi o não cumprimento do prazo na entrega do sistema de informação – módulo de análise. A entrega estava prevista para início de fevereiro e, só em julho, foi realizada, assim mesmo sem algumas funcionalidades especificadas. No entanto, a prática de realizar atas de todas as reuniões serviu como subsídio para pressionar a entrega do programado.

Na verdade, a realização de atas resgata não só as pendências como as decisões tomadas e suas discussões, poupando, inúmeras vezes, a perda de tempo em novas discussões, ou mesmo, o encaminhamento contrário de decisões já discutidas e definidas. A tomada de decisão pode sempre ser revista desde que os elementos considerados sejam também revistos e julgados.

As atas servem também de instrumento de gestão, resgatando os planos e ajudando na elaboração e acompanhamento do plano de ação.

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

Essa experiência, antes mesmo da finalização da proposta, serviu de modelo, em vários procedimentos, para outras áreas da casa; mesmo sem a sua adoção, facilitou o trabalho para outras áreas.

Constata-se que o êxito desse trabalho está na concomitância das ações de gestão de recursos humanos, de gestão do processo de trabalho e do uso da tecnologia de informação na consolidação dos fluxos e rotinas, e no monitoramento das atividades. Não é suficiente apontar as soluções, mas definir os papéis e sistemas automatizados, para que sejam efetivadas; depois, monitorá-las pela análise dos dados gerados.

Como outra boa prática de gestão, destaca-se o trabalho de revisão de fluxos operacionais que foi efetuado com a participação efetiva da equipe operacional. Com o objetivo de dar aplicabilidade ao trabalho, trazendo adeptos e mais atores atuantes no processo de mudança, optou-se por analisar e rever primeiramente os microfluxos para depois serem adequados os macrofluxos.

As práticas de gestão adotadas valorizaram as soluções que fortalecem a área, e definiram planos de ação, que projetaram a GMEFH como um *case* de sucesso na Anvisa. Além disso, promoveram uma mudança de cultura que, atualmente, é focada na melhoria contínua.