

**FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ  
DIRETORIA REGIONAL DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SAÚDE COLETIVA  
ESPECIALIZAÇÃO EM VIGILÂNCIA SANITÁRIA**

**NEREIDE HERRERA ALVES DE MORAES**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA  
SANITÁRIA: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

**Brasília, 2009**

**NEREIDE HERRERA ALVES DE MORAES**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA  
SANITÁRIA: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

Projeto de Intervenção apresentado ao Programa de Saúde Coletiva da Diretoria Regional de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Vigilância Sanitária.

**Orientadora: VERA MARIA BORRALHO BACELAR**  
**Título: MSC Health Care Manegement**

**Brasília, 2009**

## Catálogo na fonte

MOR827b Moraes, Nereide Herrera Alves de.  
Planejamento estratégico na Agência Nacional de Vigilância Sanitária;  
proposta de intervenção / Nereide Herrera Alves de Moraes. –Brasília, 2009.  
78f.

Monografia (Especialização em Vigilância Sanitária) – Programa de Pós-  
graduação em Saúde Coletiva, Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo  
Cruz.

Orientador: Profa. Vera Maria Boralho Barcelar.

1. Brasil. 2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA. 3. Planejamento  
estrategico. 4. Projeto de intervenção. 5. Gestão estrategica I. Moraes, Nereide Herrera  
Alves de . II. Fundação Oswaldo Cruz.

CDU: 342.9

**NEREIDE HERRERA ALVES DE MORAES**

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA  
SANITÁRIA: PROPOSTA DE INTERVENÇÃO**

Este projeto de intervenção foi julgado e aprovado para a obtenção do grau de **Especialista em Vigilância Sanitária no Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva** da Diretoria Regional de Brasília.

Brasília, 18 de Novembro de 2009.

**Banca Examinadora**

---

Orientador: Vera Maria Borralho Bacelar  
Título: MSC Health Care Management  
Instituição: Anvisa

---

Prof. Maria Zilma dos Santos  
Título: Mestre em Saúde Coletiva  
Instituição: Ministério da Saúde

---

Prof. Michele Lessa de Oliveira  
Título: Mestre em Ciências da Saúde  
Instituição: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

## RESUMO

**MORAES**, Nereide Herrera Alves de. Planejamento Estratégico na Agência Nacional de Vigilância Sanitária: Proposta de Intervenção. 78 Folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Diretoria Regional de Brasília, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, 2009.

O presente trabalho tem como finalidade a elaboração de projeto de intervenção para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com vistas a dar continuidade ao processo de desenvolvimento institucional e de aperfeiçoamento de sua gestão. Esse processo incorpora como prática a formulação estratégica, por meio do desenvolvimento de uma visão atenta aos novos cenários e da adoção de ações prospectivas em vigilância sanitária. Isso resultará numa série de mudanças sistêmicas, de culturas e de práticas operacionais e gerenciais. Para o desenvolvimento do projeto adota-se como referência conceitual o Planejamento Estratégico Situacional – PES que possibilita trabalhar com a complexidade de uma dada realidade, com conflitos, contradições e incertezas futuras; reconhece o envolvimento de outros atores além daqueles diretamente relacionados com as ações e envolve abordagem de várias dimensões de natureza político-social, além das econômicas. Para o desenho do projeto é utilizado o Enfoque do Marco Lógico, visto como uma ferramenta de definição ampla, que permite o desenvolvimento de todas as etapas que compõem o processo de planejamento, seja na elaboração de um plano ou de um programa, seja no desenho de um projeto. Facilita a sumarização dos elementos centrais do projeto, explicita a lógica existente no mesmo e mostra relações de causa-efeito entre ações e resultados. Este trabalho insere-se no Eixo I do Plano Diretor de Vigilância Sanitária – “Organização e Gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária” – e no macroeixo “Políticas, organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária” do PEP-VISA, linha de pesquisa “Arranjos institucionais dos componentes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária”.

**Palavras chaves:** projeto de intervenção, planejamento estratégico, desenvolvimento institucional, gestão estratégica, marco lógico.

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Raciocínio lógico na hierarquização de objetivos	25
Figura 2. Árvore de Problemas	29
Figura 3. Árvore de Problemas do Projeto Planejamento Estratégico da Anvisa	55

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Matriz do Enfoque Lógico	27
Quadro 2. Análise dos interessados, segundo ponderação de variáveis	57
Quadro 3. Matriz Lógica do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa	67
Quadro 4. Cronograma do primeiro ano do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa, por mês de execução e segundo resultados esperados	69
Quadro 5. Cronograma do segundo ano do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa, por mês de execução e segundo resultados esperados	69
Quadro 6. Estimativa de custos do Projeto Planejamento Estratégico da Anvisa para dois anos	71

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

SUS – Sistema Único de Saúde

SNVS – Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

Gespública – Modelo de Excelência em Gestão

PES – Planejamento Estratégico Situacional

MAPP – Método Altadir de Planificação Popular

USAID – United States Agency for International Developments

OPAS – Organização Panamericana de Saúde

RDC – Resolução da Diretoria Colegiada

BSC – Balanced Scorecard

CENDES/OPS – Centro de Estudos do Desenvolvimento/Organização Panamericana de Saúde

## SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	8
II.	METODOLOGIA	14
	1. Planejamento Estratégico	17
	1.1. Análise da situação	20
	1.2. Definição da missão e visão de futuro	21
	1.3. Definição de valores	22
	1.4. Definição de objetivos e metas	22
	1.5. Formulação das alternativas estratégicas	22
	2. Marco Lógico	23
	2.1. Estrutura do Marco lógico	25
	2.2. Método	27
	2.2.1. Etapa Analítica	28
	2.2.2. Etapa de planejamento: preparação do projeto	31
III.	ANÁLISE DO PROBLEMA	36
	1. Contextualização: gestão na Anvisa	36
	2. Iniciativas para melhoria da gestão	41
	3. Desempenho institucional	45
	4. Análise do sistema de gestão	46
IV.	DESENHO DO PROJETO	52
	1. Árvore de problemas	52
	2. Identificação e análise dos interessados	56
	3. Estratégias	57
	4. Objetivos	61
	5. Atividades	62
	6. Público alvo	66
	7. Condições para o sucesso do projeto	66
	8. Avaliação	66
	9. Cronograma	69
	10. Custos estimados	70
V.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

## I. INTRODUÇÃO

A crise do Estado brasileiro dos anos 80 e a globalização da economia impuseram ao País a necessidade de uma reforma na administração pública, com a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia (Bresser, 1996). Com isso, a preocupação fundamental das reformas residia na promoção do ajuste estrutural das economias em crise e na reconstrução do Estado com a recuperação de sua governança.

A reforma institucional tinha por perspectiva transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial, considerada moderna, eficiente, controlada por resultados e voltada para o atendimento do cidadão-cliente. Nesse âmbito, o aspecto gerencial, em especial, priorizou a estratégia da gestão pela qualidade, propondo a criação de instituições que viabilizassem a adoção dessas estratégias e estabelecendo condições de autonomia para que esse gerenciamento pudesse ocorrer. Envolveu, portanto, uma mudança na estratégia de gestão, a partir de uma estrutura administrativa em um aparelho de Estado reformado e uma nova classificação das atividades, estabelecendo os tipos de propriedade e os tipos de administração correspondentes.

No contexto de mudanças, foram criadas as agências reguladoras que integram o setor das atividades denominadas “exclusivas de Estado”. Segundo BRESSER (1997), as atividades exclusivas de Estado são aquelas que envolvem o poder de Estado, na medida em que este, enquanto aparato, é a única organização com poder para regular não apenas os próprios membros da organização, mas os de toda a sociedade. Segundo o autor, as agências reguladoras deveriam ser autônomas porque “não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente que é essa de substituir-se aos mercados competitivos” (BRESSER, 1997- 43)

Na saúde, e em especial na vigilância sanitária, a necessidade de respostas às novas exigências sociais e políticas geradas pela expansão do mercado de consumo e a diversificação dos produtos e serviços ofertados pelos setores produtivos e conseqüentes efeitos socialmente indesejáveis, levou o Estado a assumir, constitucionalmente, a opção política de intervenção neste mercado.

Com essa lógica foi criada a primeira agência reguladora da área social, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, integrada ao Sistema Único de Saúde – SUS e, portanto, absorvendo os princípios e diretrizes desse sistema. A “nova” atribuição de regulação exigiu, de imediato, uma expansão de atribuições que ainda não tinham sido vivenciadas pelas áreas anteriormente responsáveis pela condução da vigilância sanitária, sendo incorporados novos processos de trabalho e estabelecidas novas funções, com vistas a garantir a segurança sanitária de produtos e serviços destinados à saúde.

Neste perfil de atuação, mecanismos mais efetivos de interação entre gestão pública e regulação tiveram que ser delineados, de forma a aumentar os níveis de eficiência do setor regulatório. No caso específico da saúde, acresce-se a necessidade de regulação da qualidade da atenção, integrada com o Ministério da Saúde e demais instâncias de gestão, pois dessa articulação depende o resultado final da atenção prestada à população.

Criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999 e regulamentada pelo Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, a Anvisa é uma autarquia sob regime especial, responsável pela proteção e promoção da saúde da população por meio do controle sanitário de serviços e produtos destinados ao consumo e decorrentes dos processos de produção e comercialização, que apresentam potencial risco à saúde e ao meio ambiente.

Caracterizada pela autonomia administrativa e financeira e estabilidade de seus dirigentes, a Agência tem sede em Brasília, mas está presente em todo o território nacional por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, áreas que exercem diretamente atividades de fiscalização e controle sanitário.

A construção institucional da Anvisa e o aperfeiçoamento de seu desenho organizacional e de seus processos de trabalho têm sido um dos principais focos de intervenção desde a sua criação. Esse processo adota dois eixos principais de atuação da Agência para a definição de suas linhas de trabalho, quais sejam:

- a consolidação e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS, com ênfase na descentralização de ações. A base estratégica do Sistema e norteadora de sua organização são os princípios e diretrizes do SUS, do qual a vigilância sanitária é componente indissociável: universalidade, integralidade, equidade e descentralização da gestão e das ações, e

regionalização e hierarquização dos serviços de saúde. A consolidação do Sistema pressupõe o aumento da capacidade de gestão dos órgãos que atuam nas esferas municipal, estadual e federal;

- a regulação sanitária: vigilância de produtos, de serviços e de ambientes. A regulação sanitária tem por finalidade a prevenção, eliminação ou minimização do risco sanitário e congrega diversos objetos de atuação: alimentos, cosméticos, medicamentos, saneantes, produtos para a saúde, serviços de saúde, outros serviços sob vigilância sanitária, produtos derivados do tabaco, toxicologia, sangue, outros tecidos, células e órgãos, portos, aeroportos e fronteiras, laboratórios de saúde pública e pesquisa clínica. A regulação abrange as funções de regulamentação, registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica, e informação e conhecimento. Essas funções são voltadas para a identificação e a avaliação dos riscos e para a busca de mecanismos que garantam a segurança e a proteção sanitária.

O aperfeiçoamento de sua organização buscou também agregar qualidade ao conjunto das atividades que fazem parte dos processos internos da Agência. Na prática, isso se dá por meio da análise e da reorganização dos processos operacionais, da criação de condições para o estabelecimento de uma nova cultura institucional e da incorporação de novas metodologias e ferramentas que internalizem e garantam as boas práticas regulatórias. Adotar um sistema de gestão moderno, apoiado na identificação de desempenho e na produção de resultados em todos os níveis da organização, passou a ser seu desafio permanente.

Nesse processo organizacional, destaca-se a formulação de seu regimento interno, aprovado pela Resolução da Diretoria Colegiada nº. 01, de 26 de abril de 1999, tendo como um de seus objetivos o fortalecimento da capacidade de fiscalização, além do aumento da eficiência, uma das diretrizes do Plano de Reforma do Aparelho do Estado. Concomitantemente iniciou-se o processo de planejamento estratégico na Agência.

No ano seguinte foi realizada a revisão do regimento interno, como resultante do processo de reflexão estratégica e aprovada nova estrutura organizacional, tendo como base um novo modelo gerencial de administração na área pública, compatível com o contexto da Reforma do Estado, comportando formas flexíveis de gestão, estruturas horizontais, descentralização de funções e incentivos à criatividade. O

aprimoramento interno esteve sempre dirigido para a busca de respostas eficientes e oportunas que propiciassem o cumprimento dos objetivos institucionais.

Em 2002, por meio de consultoria externa, foi realizado o levantamento dos macroprocessos e dos processos desenvolvidos na Agência e proposta novas estratégias gerenciais. Foram elaborados dois modelos relacionados a processos: o primeiro, que retratou os processos padrões da Agência e o segundo, denominado “macroprocessos por objeto de vigilância” que identificou os macroprocessos sob o ponto de vista dos objetos de vigilância sanitária.

Em movimento posterior, novas atividades na área de gestão foram desenvolvidas, tais como a análise da estrutura organizacional da Anvisa, com o propósito de identificar o fluxo operacional das atividades correspondentes às gerências, aos departamentos que as compõem e as responsabilidades de seus respectivos integrantes; os relacionamentos com os diferentes públicos internos e externos; e os insumos recebidos e produtos gerados pelos processos.

O conjunto de atividades de vigilância sanitária foi sendo posto em prática ao longo dos primeiros anos da Agência, concomitantemente com sua estruturação.

Nesse processo e para apoiar a implantação de um modelo de gestão moderno, com práticas gerenciais focadas na qualidade, eficiência e eficácia da gestão pública, foram definidas a missão, os valores e a visão de futuro da Agência:

Missão Institucional: *Proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso.*

Visão de Futuro: *Ser agente da transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social.*

Em 2006 foram estabelecidos os pilares de seu processo de gestão: excelência no trabalho, descentralização de ações para estados e municípios e transparência na realização de suas ações.

A *excelência* pressupõe o estabelecimento de um conjunto de premissas que definem a atuação da organização, de modo que seu atendimento seja realizado da melhor maneira possível para os distintos segmentos que dependam de seu desempenho técnico e administrativo.

A *descentralização* é uma premissa do Sistema Único de Saúde - SUS e a Agência, sendo um dos entes que o integra deve, conseqüentemente, pautar sua

atuação pela descentralização das ações para os níveis estaduais e municipais, dando todo o suporte necessário para a sua realização.

A *transparência* como objeto de atenção prioritária, pela incorporação de atributos institucionais que reforcem esse compromisso, com correta e clara condução de suas ações e decisões perante a sociedade.

Observa-se, portanto, que nos dez anos de operação, a Agência tem desenvolvido movimentos sucessivos em busca do aprimoramento de sua organização e de seus processos de trabalho e na definição de linhas estratégicas de gestão que efetivamente instale a cultura da excelência e da qualidade em sua atuação.

No entanto, as iniciativas empreendidas pela Agência para imprimir melhorias à sua gestão permitiram avanços, mas, via de regra, se reverteram em ações específicas, descontínuas e pontuais. Isto porque não foram desenvolvidas por meio de um processo de planejamento que envolvesse todas as suas etapas, do diagnóstico à execução e do monitoramento à avaliação, nem foram estendidas a todos os níveis da estrutura organizacional, da alta direção à unidade administrativa de menor complexidade na hierarquia institucional. Outras delas envolveram a participação de grupos específicos, ora de servidores, ora de dirigentes.

Diante da necessidade de melhoria continuada na gestão e do desenvolvimento de um processo que permeie toda a organização foi criado em 2009, o Programa de Modernização da Gestão da Anvisa, que adota, como referência, o Modelo de Excelência em Gestão, o Gespública. Compreende o desenvolvimento de um plano estratégico, além da implementação de mecanismos de auto-avaliação da gestão, de simplificação de processos e de formulação de carta de serviços, entre outras atividades. O Programa tem como premissa básica a excelência em gestão, condição necessária para o alcance de resultados e do cumprimento da missão institucional.

O presente trabalho tem como finalidade a elaboração de projeto de intervenção para o desenvolvimento do Plano Estratégico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, com vistas a dar continuidade ao processo de desenvolvimento institucional e de aperfeiçoamento de sua gestão.

O Plano Estratégico integra o Programa de Modernização da Gestão da Agência e visa promover mudanças de grande porte, como a redefinição da missão institucional e visão de futuro para os próximos 10 anos e o estabelecimento de

objetivos e iniciativas estratégicas. Com o delineamento desse Plano pretende-se adotar, como prática, a formulação estratégica, por meio do desenvolvimento de uma visão atenta aos novos cenários e pela adoção de ações prospectivas em vigilância sanitária. Isso resultará numa série de mudanças sistêmicas, de culturas e de práticas operacionais e gerenciais.

O método utilizado neste trabalho incorpora os conceitos formulados nas teorias do planejamento estratégico e a metodologia utilizada para a elaboração do projeto é o Enfoque do Marco Lógico, que permite assegurar o caráter estratégico pretendido e por propiciar, em seu processo de desenvolvimento, que a instituição esteja olhando para o futuro e se estruturando para dar respostas às demandas dos seus diversos públicos e da sociedade em geral.

## II. METODOLOGIA

Vários são os métodos para o desenvolvimento de um processo de planejamento em saúde, quer seja no âmbito de governo para a geração de políticas públicas, quer seja em uma organização ou mesmo em um serviço de saúde.

TRANCREDI (1998) classifica o planejamento em três tipos: planejamento normativo, planejamento estratégico e planejamento tático-operacional, “[...] segundo o grau de complexidade do processo de tomada de decisões, o nível hierárquico no sistema em que esse processo ocorre e a amplitude das decisões decorrentes”: (TRANCREDI, 1998-16)

Nessa ótica, são exemplos: o método CENDES/OPS - Centro de Estudos do Desenvolvimento e Organização Panamericana de Saúde na lógica do enfoque normativo; o Planejamento Estratégico Situacional – PES, como proposta de planejamento estratégico e o Método Altadir de Planificação Popular – MAPP, que se fundamenta no PES, mas indicado para o planejamento no nível local.

Carlos Matus (MATUS, 1982) apresenta as diferenças entre o enfoque normativo e estratégico: no enfoque normativo, o planejamento pressupõe um objeto e um sujeito independentes, sendo este último colocado fora e acima da realidade considerada como um sistema controlável; procura conhecer a realidade através de um único diagnóstico, orientando-se pela busca da verdade objetiva, científica; a realidade apresenta comportamentos sociais estáveis e previsíveis, passíveis de serem estudados através de modelos analíticos ou de causalidade; compreende uma única normativa, a econômica, já que o método admite um único ator e a realidade é objetiva.

Já o planejamento estratégico considera que o sujeito que planifica está dentro da realidade e coexiste com outros atores; há diferentes explicações, situações ou diagnósticos condicionados pelo lugar ocupado pelos atores nessa realidade; esta não se reduz à existência de comportamentos sociais estáveis, sendo um processo criativo e pouco estruturado e admitindo várias probabilidades de conduta; a realidade econômica não é a única e a viabilidade política dá a direcionalidade do que "pode ser" ou "deve ser".

A escolha de um desses métodos, segundo TANCREDI, “deve considerar o nível no qual se pratica o planejamento, a natureza do trabalho, a complexidade dos problemas e a capacidade de governo” (TANCREDI, 1998-27).

Na área da saúde, o pensamento estratégico surge no final da década de 70, com três vertentes básicas: o pensamento estratégico de Mário Testa, o planejamento situacional de Carlos Matus e o enfoque estratégico da Escola de Medellín. (FEKETE, 1997).

No pensamento estratégico de Testa, o centro da problemática é o poder, entendido como “ação consciente do povo que luta por sua liberdade”, reconhecendo o Estado como a arena onde se estabelece e se dirime o conflito entre as forças sociais e entre frações de classe que lutam pela hegemonia. Segundo esse autor, citado por FEKETE, no processo de planejamento não se deve construir uma imagem-objetivo, mas sim estabelecer um processo transformador na política setorial (saúde), construindo sua base conceitual no que denomina de “postulado da coerência”. Este postulado “estabelece a existência de uma relação necessária entre propósitos, métodos para alcançá-los e organização das instituições que se encarregam de fazê-lo.” (FEKETE, 1997-166).

Além da questão do poder sob várias formas – político, técnico, administrativo – o método apresentado por Testa incorpora a importância de se entender a conformação no campo das disputas sociais dado pelos diferentes sujeitos sociais. (MERHY, 1995).

Ainda segundo FEKETE, já o enfoque de Matus, centrado no aumento da capacidade de governar, exige que se articulem o projeto de governo, a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. O autor elabora o método tendo como ponto de partida a situação, explicada por determinantes e condicionantes em três planos: fatos produzidos, atores sociais e regras básicas estabelecidas para determinar as características de toda situação. À esta etapa explicativa, agrega-se uma etapa de ação, comportando operações e compromissos que devam ser cumpridos. Essas duas etapas se articulam com definição de responsabilidades institucionais.

Na Escola de Medellín o objeto do processo de planejamento são os “espaços-população”, entendidos não somente como área geográfica, mas também como espaço complexo, histórico e multidimensional no qual habitam grupos humanos, suficientemente homogêneos entre si quanto as condições de vida e quanto as suas necessidades básicas. Esses espaços-população estão inseridos em um sistema social, sendo que o objetivo estratégico estabelecido é o de diminuição

de desigualdades de acesso ao sistema. A preocupação central desse processo está dirigida aos métodos e técnicas. (FEKETE, 1997).

Para o presente trabalho adota-se como referência conceitual o Planejamento Estratégico Situacional – PES, pois possibilita trabalhar com a complexidade de uma dada realidade com conflitos e contradições e que comporta incertezas futuras, reconhece o envolvimento de outros atores além daqueles diretamente relacionados com as ações e envolve abordagem de várias dimensões de natureza político-social, além das econômicas.

Para o desenho do projeto será utilizado o Enfoque do Marco Lógico, visto como uma ferramenta de definição ampla, que permite o desenvolvimento de todas as etapas que compõem o processo de planejamento, seja na elaboração de um plano ou de um programa, seja no desenho de um projeto. Facilita a sumarização dos elementos centrais do projeto, explicita a lógica existente no mesmo e mostra relações de causa-efeito entre ações e resultados.

Sua principal característica reside no fato de estar orientada para resultados e estabelecer as relações com o ambiente externo, expresso por um sistema mais amplo do qual o projeto apenas é parte e que os pontos de vista divergentes, identificados nos componentes desse sistema, devem ser entendidos como complementares e não conflitivos. Além disso, acresce-se sua capacidade de absorver o raciocínio estratégico, a partir da definição de um problema central.

A estrutura e as características apresentadas pelo Marco Lógico permitem que os principais conceitos apresentados no Planejamento Estratégico Situacional - PES concebido por Carlos Matus sejam desenvolvidos.

Nesse sentido, destaca-se, a título de exemplificação, a etapa de análise da situação, na qual se expressa a existência de diferentes explicações da realidade, a partir da interpretação dos distintos atores sociais e dos conflitos gerados pela diferença de interesses.

Outra etapa concebida no PES e com espaço garantido na estrutura do Marco Lógico, diz respeito a descrição e explicação dos problemas, pelas relações de causa e efeito e pela governabilidade em lidar com esse universo. Ou mesmo, na definição da situação-objetivo, ou seja, nas mudanças que se pretende obter, aliados e oponentes, consensos e dissensos e táticas para viabilizar as operações de conflito. E, finalmente, o desenho de um modelo de avaliação, baseado em indicadores específicos ao problema em questão.

## 1. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, para atender aos novos desafios e às novas demandas geradas pela dinâmica de mercado e pelas mudanças no perfil de consumo da população, entre outras, necessita adotar um sistema de gestão moderno, apoiado na identificação de desempenho e na produção de resultados em todos os níveis de sua organização, tendo a sociedade, como alvo de atuação.

Essas mudanças no contexto exigem intervenções coerentes e adequadas ao momento e o planejamento estratégico é uma ferramenta gerencial que permite absorver a realidade e dar direcionalidade à ação institucional.

Segundo RIVERA (1987) o planejamento estratégico é uma questão de raciocínio, de raciocínio estratégico, válido inclusive no campo da vida prática. O problema da viabilidade e a necessidade de uma estratégia são elementos inerentes à construção do futuro humano. Afirma, ainda, que o grande mérito do enfoque estratégico consiste em ter afirmado uma nova dialética, o "eu e o outro", com a base relacional que o caracteriza. Por conseguinte é uma relação *de* ou *entre* pessoas e um enfrentamento de vontades sociais ou a confluência de vários vetores sociais, da qual resulta um único vetor real, fruto da história. "A principal função da planificação consiste em captar tal vetor social e em ajudar a sua construção". (RIVERA (1987-462).

Ao adotar as organizações como foco, o planejamento reverte-se em instrumento de gestão que busca promover o desenvolvimento institucional e é uma arma poderosa para apoiar o desenvolvimento e a sofisticação administrativa das organizações e dos sistemas, conforme registra TANCREDI (1998).

O mesmo autor refere que o planejamento incorporado à cultura institucional, permite que seus agentes sociais analisem, de forma sistemática, as organizações, os sistemas e as variáveis significativas do contexto, as necessidades e as possibilidades de atendê-las, ou seja, a pensar estrategicamente, vislumbrando os rumos e caminhos possíveis. Exerce forte influência sobre o compromisso das pessoas com os objetivos institucionais, melhorando a qualidade e a efetividade do trabalho. "Nas organizações onde os funcionários são introduzidos à missão institucional, aos objetivos estratégicos e aos programas de trabalho, observa-se um maior compromisso com os resultados." TANCREDI (1998- 8).

O planejamento estratégico, ainda segundo esse autor, é um processo político de busca dos pontos comuns das distintas visões de futuro e de acordos sobre as estratégias para alcançá-los. Indica os meios – estratégias – pelos quais se julga que seja possível atingir as metas desejadas de médio e longo prazo; define a estrutura sistêmica para a ação organizacional e as medidas de efetividade – indicadores – para análise dos resultados.

Dele resulta um plano estratégico, guia para a ação da organização, que apresenta as seguintes características:

- é um enfoque político, em que o poder é uma categoria importante;
- trabalha com a complexidade da realidade social;
- considera diferentes atores do ambiente interno e externo;
- a explicação da realidade depende da inserção de cada ator que participa do problema; e
- planejar é realizar um “cálculo” sistemático, interativo e probabilístico.

O planejamento estratégico entendido neste trabalho como a temática central para a elaboração do projeto de intervenção, não pode prescindir da produção de Carlos Matus, um dos mais consistentes formuladores do planejamento estratégico na América Latina.

Segundo CARDOSO (2007-9), citando MATUS, o planejamento é um traçado de mudanças situacionais em um contexto de forças oponentes. O ponto de partida é a situação inicial e a situação-objetivo a qual pode ser alcançada por diferentes trajetórias que implicam situações intermediárias diversas. É a articulação constante e incessante da estratégia e da tática que guia a ação no dia a dia, já que o sistema social compreende vários sujeitos que planejam ao mesmo tempo com distintos objetivos. Para o alcance de uma situação-objetivo é necessário vencer as resistências dos oponentes ou obter a sua cooperação. As diferentes estratégias e táticas combinam, portanto conflito e cooperação. Segundo MATUS:

“Tática é o uso ou aplicação de recursos escassos, visando uma mudança situacional imediata. Estratégia é o uso ou aplicação da mudança situacional visando alcançar a situação-objetivo. Desta forma, o encadeamento de operações táticas contrói a viabilidade da estratégia. A estratégia e a tática desenvolvem-se entre oponentes historicamente situados que, por serem atores criativos, não podem enumerar exaustivamente seus planos possíveis e, conseqüentemente, tentam resolver um problema quase-estruturado”. (MATUS, 1993-195).

Na teoria desse autor (Matus,1993), o plano é, portanto, a harmonização da cooperação e do conflito e se inicia a partir de uma explicação situacional que

distingue problemas. Estes absorvem diferentes visões de realidade: de quem formula, de seus oponentes e colaboradores, em perspectivas diferentes.

O formulador de um plano direciona a ação para o espaço de suas intenções, necessidades e capacidades e apenas interpreta as direções de seus oponentes. Assim MATUS descreve:

“Eu desenvolvo minha atividade de mudança dentro do meu espaço direcional; esse espaço limita as fronteiras de minhas intenções necessidades e capacidades. Meu espaço direcional apenas interpreta o do outro. Eu sei que ele também planeja, faz um juízo de necessidades, um juízo de possibilidades, um juízo de oportunidades e um juízo de eficácia que motivam e guiam sua ação estratégica. Eu faço o mesmo e procuro vencê-lo ou conquistá-lo para meu plano.” (MATUS, 1993-286)

A produção de ações depende dessa relação de forças e constitui a base para a produção social, que é limitada pelos múltiplos recursos escassos. Essa interação entre oponentes exige um cálculo pelo qual são avaliados os espaços de intenções, de capacidades, de necessidades e de estratégias. Com isso, explora-se o futuro mediante a simulação de cenários, combinando opções e variantes.

Entre a situação inicial e a situação-objetivo há uma rede de trajetórias incertas, na qual cria-se seqüências de mudanças para lidar com os oponentes e as circunstâncias. A escolha de um curso de ação é imprescindível e, portanto, exige um cálculo que precede e preside a ação.

Ao cálculo de predição e previsão, acrescentam-se outros recursos, para que se possa lidar com as incertezas mal definidas e calcular o futuro: capacidade de reação veloz ante a surpresa e capacidade de aprendizagem com os erros. Esse cálculo de futuro deve ser retificado a cada dia segundo as circunstâncias, antes de se atuar, ou seja, o plano estará sempre pronto, mas estará sempre em processo de revisão. É, portanto, um processo permanente de pré-alimentação do futuro e de retroalimentação do passado recente. Isto imprime o caráter estratégico ao plano, diferenciando-o de um desenho normativo: o programa direcional, no qual é desenhada a situação-objetivo, os problemas valorados na situação inicial e os projetos de ação que os enfrentarão.

A formalização de um plano em uma instituição surge como necessidade de direção e gerência. O mero cálculo estratégico não é suficiente, devendo ser criado um processo de planejamento. O núcleo central desse processo são os problemas e as operações. E é nesse momento que, segundo MATUS, surge a necessidade da estrutura modular do plano, com módulos explicativos, nos quais se atribui, de forma

descentralizada, as tarefas de conhecimento da realidade e de identificação de causas que geram os problemas, nos diversos espaços de ação. São estabelecidos os módulos de ação, cuja finalidade é a distribuição de missões ou compromissos que devam ser cumpridos.

O plano é visto como um instrumento prático do processo de planejamento e deve ser desenvolvido como “um empreendimento de criação coletiva, de gestação de compromisso e de desenvolvimento da imaginação.” (MATUS, 1993-289). Por sua vez, e ainda segundo esse autor, o processo de planejamento é uma articulação dinâmica de quatro momentos: explicativo, que explora a realidade com as formas verbais “foi”, “é” e “tende a ser”; normativo, que se concentra no desenho de uma proposta de como “deve ser” a realidade e assume essa norma como compromisso; estratégico, que articula dialeticamente o “deve ser” com o “pode ser” e o momento tático-operacional, que é o momento do “fazer”.

A proposta de formulação do plano estratégico da Anvisa adotada neste trabalho apresenta as seguintes etapas de desenvolvimento:

### **1.1. Análise da Situação**

A análise da situação visa explicar a realidade a partir da interpretação dos distintos atores sociais e dos conflitos gerados pela diferença de interesses. Compreende o ambiente interno da organização e seu ambiente externo. Na análise ambiental são identificadas as oportunidades, ameaças, forças e fraquezas que afetam a organização no cumprimento da sua missão.

No ambiente externo à organização são analisadas as condições que a rodeiam e que lhe impõem desafios e oportunidades. O ambiente externo envolve basicamente a análise dos mercados objetos de regulação, suas características atuais e tendências futuras, oportunidades e perspectivas; conjuntura econômica, tendências políticas, sociais, culturais, legais que afetam a sociedade.

No ambiente interno, desenvolve-se uma análise das condições da instituição, de seus principais pontos fortes e pontos fracos. Os pontos fortes constituem as forças propulsoras da organização que facilitam o alcance dos objetivos organizacionais e que devem ser reforçados, enquanto que os pontos fracos são vistos como limitações e forças restritivas que dificultam ou impedem o seu alcance e que devem ser superados. Essa análise interna envolve os recursos (recursos

financeiros, equipamentos, matérias-primas, recursos humanos, tecnologia etc.) de que a empresa dispõe para as suas operações atuais ou futuras; a análise da estrutura organizacional, seus aspectos positivos e negativos, processos de trabalho das unidades e como os objetivos organizacionais foram distribuídos em objetivos de cada unidade; a avaliação do desempenho da organização; e a imagem e comunicação institucional.

Esta etapa comporta a descrição dos principais problemas, suas causas e conseqüências, identificando-se o grau de governabilidade para intervir nas causas.

## **1.2. Definição da Missão e da Visão de Futuro**

A Missão define a razão de ser da organização e representa a maneira pela qual ela exerce suas atividades. Ela indica onde concentrar recursos e onde procurar novas oportunidades para construir o sucesso da organização. Traduz as atividades centrais, as necessidades a atender e os conhecimentos e tecnologias a empregar.

Responde as seguintes questões:

- Quem somos?
- Qual é a nossa finalidade?
- Que fazemos para reconhecer, antecipar e responder à finalidade?
- Como devemos responder aos nossos grupos de influências?
- Quais são nossas cultura e filosofia?
- O que nos faz ser distinto e único?

A Visão de Futuro representa o futuro desejável da organização. Representa a busca de excelência na gestão e está diretamente relacionada à capacidade de se estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório. Deve permitir à organização antecipar-se às novas necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade (LIMA – 2007-85).

Um aspecto significativo da visão de futuro é a inovação, por meio do estímulo à criatividade. Os fatores-chave de sucesso devem ser identificados e representam as condições necessárias e suficientes que garantirão que a organização alcançará sua Visão de Futuro. Atende aos seguintes aspectos:

- como a organização quer ser vista e reconhecida;

- projeta oportunidades futuras da organização e concentra esforços na sua busca;
- onde a organização quer ser colocada; e
- como incorpora as inovações necessárias.

### **1.3. Definição dos Valores**

Os Valores são idéias fundamentais em torno das quais a organização foi construída. Representam as convicções dominantes, as crenças básicas, aquilo em que a maioria das pessoas da organização acredita. São elementos motivadores que direcionam as ações das pessoas na organização, contribuindo para a unidade e a coerência do trabalho. Sinalizam o que se persegue em termos de padrão de comportamento de toda a equipe na busca da excelência. (LIMA, 2007)

Desta forma, os valores essenciais representam as convicções claras e fundamentais que a organização defende e adota como guia para a gestão das suas atividades. São crenças e posturas éticas que definem o certo e o errado, o bom e o ruim, o importante e o não importante.

### **1.4. Definição dos Objetivos e Metas**

Os objetivos são resultados quantitativos ou qualitativos que a organização precisa alcançar no contexto do seu ambiente em um prazo determinado, visando concretizar a sua visão de futuro e cumprir sua missão.

A organização define os objetivos globais que pretende alcançar e estabelece a ordem de importância e prioridade em uma hierarquia de objetivos. Os objetivos podem estar distribuídos por perspectivas de desempenho, tais como perspectiva dos interessados, perspectiva dos processos internos, perspectiva das pessoas e perspectiva dos recursos.

### **1.5. Formulação das Alternativas Estratégicas**

As alternativas estratégicas constituem-se nos meios que a organização pode adotar para alcançar os objetivos organizacionais pretendidos, tendo em vista as condições internas e externas. Em outras palavras, as alternativas estratégicas constituem os cursos de ação futura que a organização desenvolve para atingir seus objetivos globais.

Deve também comportar decisões sobre o futuro da organização, tais como:

- objetivos organizacionais de longo prazo e seu desdobramento em objetivos departamentais detalhados;
- as atividades escolhidas, isto é, os produtos (bens ou serviços) que a organização pretende desenvolver;
- os clientes que ela pretende abranger com suas atividades; e
- novos investimentos em recursos (materiais, financeiros, equipamentos, recursos humanos, tecnologia etc.), em inovação (mudanças) ou em crescimento (expansão).

## **2. MARCO LÓGICO**

A metodologia selecionada neste estudo para elaboração do projeto de intervenção “Plano Estratégico na Agência Nacional de Vigilância Sanitária” é o planejamento sob o Enfoque do Marco Lógico.

Desenvolvido na década de 70 pela United States Agency for International Development - USAID surgiu em resposta a três problemas comuns identificados em projetos sociais: pouca precisão e múltiplos objetivos que não se relacionavam com as atividades estabelecidas; dificuldade em identificar responsabilidades dos gestores; resultados esperados pouco claros, dificultando a possibilidade de comparação e avaliação. (MAXIMINO e GONZÁLEZ, 2007)

Identificada por diferentes nomenclaturas, tais como Matriz de Marco Lógico, Quadro Lógico, Estrutura do Marco Lógico ou mesmo Matriz de Planejamento de Projetos é uma das mais difundidas metodologias utilizadas no planejamento, monitoramento e avaliação de planos, programas e projetos. Apesar dessa diversidade de denominações, sua estrutura lógica permanece a mesma, não sendo identificadas diferenças significativas entre as nomenclaturas existentes.

Hoje, grande parte dos organismos internacionais e organismos financiadores, utilizam o Marco Lógico para a elaboração e gestão de projetos junto aos países sob cooperação. Um exemplo é a Organização Panamericana de Saúde - OPAS que adotou o enfoque lógico para melhorar sua capacidade de gestão dos projetos que compunham seu programa de cooperação técnica às populações dos países membros, visando aumentar sua eficiência e eficácia e garantir que alcancem o efeito esperado. Outro exemplo é o Banco Mundial, que aponta uma série de

vantagens no uso dessa metodologia, em comparação com enfoques menos estruturados:

- *“Provê uma terminologia uniforme que facilita a comunicação e que serve para reduzir ambigüidades;*
- *Provê um formato para chegar a acordos precisos acerca dos objetivos, metas e riscos do projeto (...);*
- *Fornece um temário analítico comum que pode ser utilizado pelo tomador do empréstimo, pelos consultores e pela equipe de projeto para se elaborar tanto o projeto quanto o relatório de projeto;*
- *Enfoca o trabalho técnico nos aspectos críticos e pode reduzir consideravelmente os documentos de projeto;*
- *Fornece informações para organizar e preparar de forma lógica o plano de execução do projeto;*
- *Fornece informações necessárias para a execução, o monitoramento e a avaliação do projeto; e*
- *Proporciona uma estrutura para expressar, num único quadro, as informações mais importantes sobre um projeto.”* ( Banco Mundial, 2004-1e2)

O Marco Lógico é visto como uma ferramenta que facilita o processo de concepção, desenho, execução e avaliação de planos, projetos e programas. Seu principal objetivo é oferecer uma estrutura lógica comum e possibilitar uma síntese das informações sobre esses instrumentos. Facilita a sumarização dos elementos centrais do projeto, explicita a lógica existente no mesmo e mostra relações de causa-efeito entre ações e resultados.

Segundo RUA, (2005) o Marco Lógico, analiticamente, consiste em uma estrutura de implicações lógicas de causa-efeito com relação a uma situação-problema, e de meios-fins em relação às intervenções propostas para mudar a situação-problema. É formado, portanto, por um conjunto de conceitos inter-relacionados que definem as causas de uma intervenção (projeto), bem como o que deve ser feito (estratégia) para alcançar o resultado desejado. Nesse sentido, o Marco Lógico

[...]“é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor uma proposta de intervenção (projeto). Ou seja, o ML apresenta a lógica que justifica a intervenção e o desenho da própria intervenção.” (RUA, 2005-7)

Nessa perspectiva, o enfoque lógico auxilia os planejadores e os interessados pelo projeto a fixar objetivos adequados, atividades chaves, fatores críticos ao êxito do projeto, identificar e definir os indicadores de progresso e respectivas fontes de verificação e recursos necessários para sua execução. É de definição ampla, expressando todo o ciclo do projeto, do diagnóstico à avaliação.

Sua principal característica reside no fato de ser uma metodologia orientada para resultados que estabelece as relações com o ambiente externo, expresso por

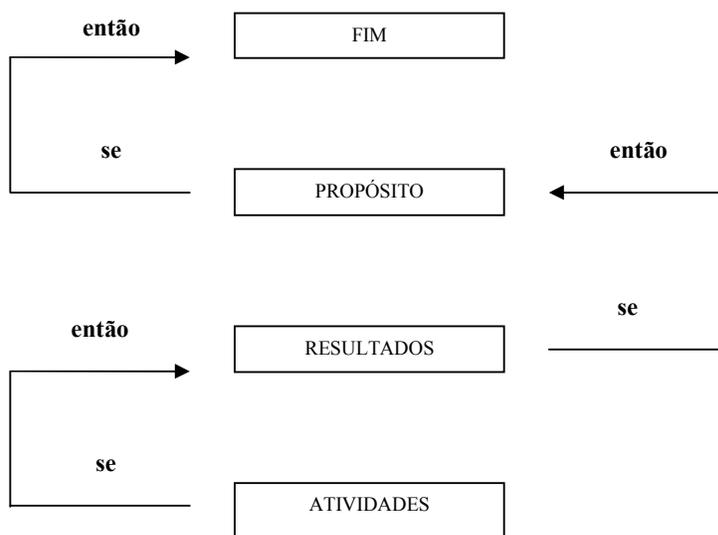
um sistema mais amplo do qual o projeto apenas é parte e que os pontos de vista divergentes identificados nos componentes desse sistema devem ser entendidos como complementares e não conflitivos. Particularmente limita a possibilidade de introduzir mudanças arbitrárias no projeto ou até decisões subjetivas, por permitir a exposição de todos os pressupostos que formam a base do projeto, desde o início do processo.

## 2.1. Estrutura do Marco Lógico

A estrutura lógica de um projeto, com base na metodologia do Marco Lógico apresenta explicitação clara dos seus objetivos e das relações de causa e efeito entre as atividades a serem executadas e os resultados a serem alcançados. Quanto maior a vinculação de causa e efeito, melhor será o desenho do projeto.

O estabelecimento dessa relação implica na hierarquização dos objetivos - explicitados em um fim, um propósito, resultados esperados e atividades – que representam um conjunto de hipóteses. Aplica-se, então, o raciocínio seqüencial e sistêmico, assim representado: **se** determinadas atividades forem implementadas, **então** serão obtidos certos resultados. **Se** esses resultados forem alcançados, **então** se alcançara o propósito do projeto e **se** o propósito é alcançado, **então** se avançará até o fim.

Figura 1. Raciocínio lógico na hierarquização de objetivos



Nas relações de causa e efeito entre os níveis na hierarquia de objetivos são descritas também as condições necessárias de cada nível para alcançar o nível imediatamente mais alto e os riscos que possam interferir em sua execução. Esta cadeia de hipóteses, que interliga as atividades a serem implementadas ao propósito do projeto, constitui a estrutura lógica do projeto.

Freqüentemente, e buscando-se uma síntese do projeto, a estrutura lógica é apresentada na forma de uma matriz. Segundo o Banco Mundial (2004) a matriz do Marco Lógico está baseada em dois princípios básicos:

- as relações lógicas verticais de causa-efeito entre as diferentes partes de um problema. Essas relações lógicas correspondem aos quatro níveis ou fileiras da matriz que relacionam as atividades (insumos), os componentes (produtos), o propósito e o fim como conjunto de objetivos hierarquizados do projeto;
- o princípio da correspondência (lógica horizontal), que vincula cada nível de objetivos à medição do resultado atingido (indicadores e meios de verificação) e às condições que podem afetar sua execução e posterior desempenho (riscos principais).

A hierarquia de objetivos, segundo a OPAS (1996) constitui a lógica vertical do projeto, que explica as razões do projeto e cumprem com os requisitos de congruência interna. Essa lógica vertical é verificada mediante a determinação da relação entre causa e efeito de um nível da hierarquia com o nível seguinte. Já a lógica horizontal incorpora os indicadores, suas fontes de verificação e as condições e riscos associados. Ao combinar todos esses elementos, torna-se possível desenvolver o raciocínio seqüencial lógico, expresso pelo **se** e **então** da cadeia de causa e efeito, acima descrito.

Quadro 1. Matriz do Enfoque Lógico

<b>A MATRIZ DO ENFOQUE LÓGICO</b>			
<b>Hierarquia de Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fontes de verificação</b>	<b>Condições que interferem</b>
Fim			
Propósito			
Resultados Esperados			
Atividades	Recursos		

A matriz se reverte, portanto, em um guia pelo qual se identificam os objetivos principais de um projeto, as atividades necessárias para alcançá-lo e os recursos associados, assim como os indicadores, as fontes de verificação e os riscos identificados.

É um sumário do desenho do projeto, útil, tanto durante a implementação do projeto, como para estruturação do monitoramento e avaliação.

## **2.2. Método**

O Marco Lógico compreende uma etapa inicial, analítica, na qual é identificado o problema central, a análise dos interessados e a definição dos objetivos e uma etapa de planejamento, propriamente dito, do projeto. Nesta última, os objetivos estabelecidos são hierarquizados, os riscos identificados e os indicadores formulados.

Assim, tem como ponto de partida uma Análise de Situação e estabelece:

- uma *Árvore de Problemas*, que consiste em um sistema hierarquizado de relações causa-efeito de um problema original;
- uma *Árvore de Objetivos*, construída a partir dessa cadeia de causalidade para propor um conjunto de relações meios-fins como alternativas de solução para o problema original;
- uma *Análise de Interessados*, cuja finalidade é mapear as alternativas de intervenção e as estratégias disponíveis conforme os potenciais, limitações e

- interesses da cada ator; e assim contribuir para a análise de riscos de uma intervenção, mediante a identificação e avaliação dos seus pressupostos; e
- o desenho do projeto, ou seja, o planejamento da intervenção propriamente dita. (RUA, 2005)

### **2.2.1. Etapa Analítica**

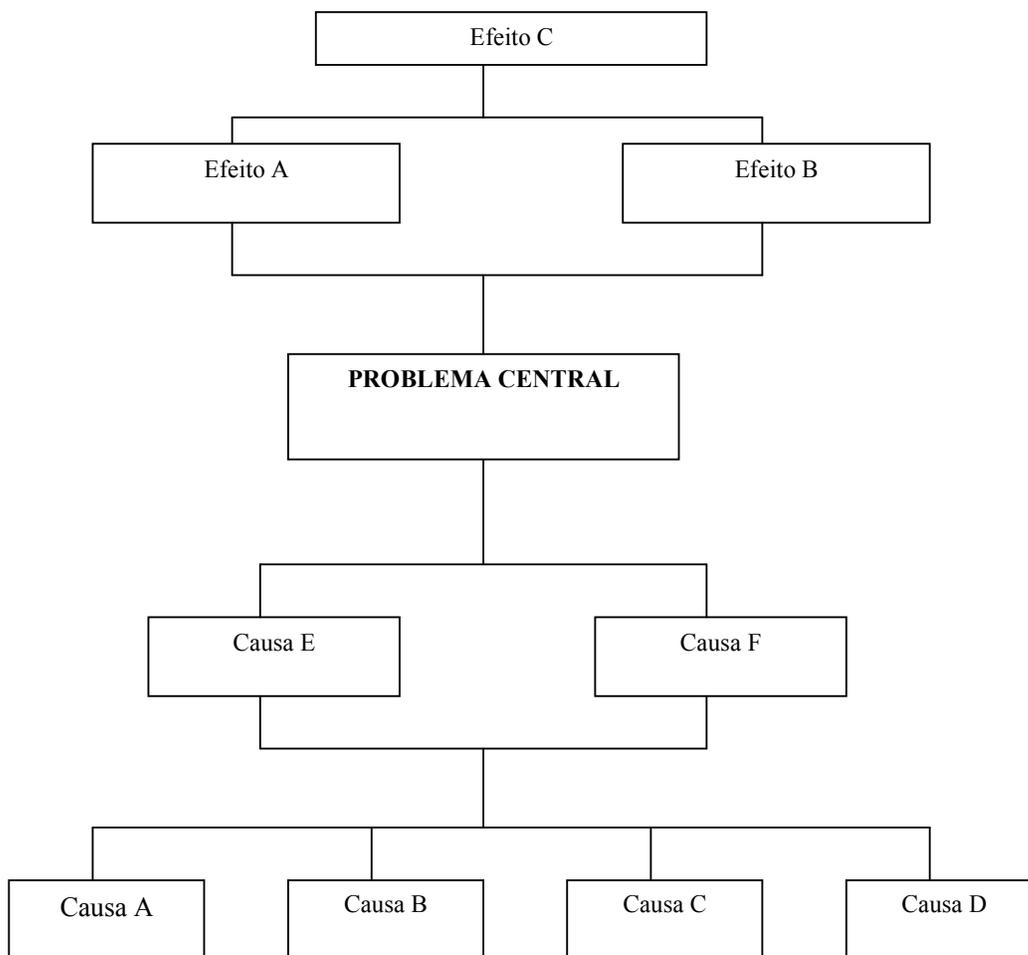
#### **Análise da situação e identificação de problemas**

A análise da situação consiste em determinar o problema prioritário que requer intervenção e analisar suas causas e conseqüências. O problema corresponde a uma situação que requer uma dada intervenção e que deve obedecer a dois critérios para sua formulação: ser concreto e não expressar juízos de valor ou suposições; ser sustentado: um problema tem que ter fundamento e ser relevante, sendo baseado em dados, estatísticas, ou argumentos que demonstrem que se trata de um problema e não de um falso problema (que não tem conseqüências). (RUA, 2005)

Esta etapa implica no levantamento dos problemas existentes onde ocorrerá a intervenção e a partir dessa análise, identifica-se o problema central. Este processo é obtido por meio da construção de uma hierarquia de problemas, sendo cada um deles analisados individualmente e em relação aos outros, até que se consiga identificar o problema central gerado pelos demais. Com isso, busca-se selecionar quais os problemas que estão na origem do problema central, ou seja, que problemas estão causando e contribuindo para a existência do problema central.

Após a determinação do problema central, motivo da intervenção, analisa-se suas causas e conseqüências, insumos necessários para a montagem de uma árvore de problemas. Uma cadeia de causa e efeito é determinada pela capacidade de se estabelecer o nexos lógico entre os problemas, ou seja, um nexos lógico só é válido se a causa identificada for a origem de um problema.

Figura 2. Árvore de Problemas



Na árvore de problemas o caule é o problema central, as raízes representam o conjunto de suas causas diretas e indiretas e a copa são as conseqüências do problema principal. A finalidade deste processo é identificar um conjunto de relações de causa e efeito, num encadeamento hierárquico, no qual múltiplas causas, em diferentes níveis, se combinam para produzir um efeito. Pela lógica, a intervenção deverá incidir sobre as causas de modo a solucionar o que é o efeito, ou seja, o problema principal. (RUA, 2005)

### **Identificação e análise dos interessados**

Os objetivos a serem estabelecidos no projeto devem refletir as necessidades dos interessados chaves e não somente as necessidades internas das instituições. Este aspecto é de fundamental importância, pois há vários grupos que têm algum

interesse ou ligação ao projeto. Por outro lado, esses mesmos grupos podem ser, em maior ou menor grau, atingidos por esse projeto, o que gerará reações segundo os seus próprios interesses. (OPAS, 1996)

Os níveis de tomada de decisão e de beneficiários do projeto são categorias importantes de interessados que devem ser considerados no desenho do projeto. Formam uma rede de interações que influem no desenvolvimento do projeto, determinando inclusive sua viabilidade.

Nesse sentido, torna-se fundamental a análise dos interessados, por meio de duas dimensões essenciais: estudo de viabilidade técnica do projeto para garantir o alcance do impacto pretendido e de viabilidade política, para assegurar o apoio ao projeto e os recursos necessários para sua execução.

Em síntese, pode-se afirmar que a viabilidade técnica é uma condição necessária e a viabilidade política, uma condição suficiente para que o projeto tenha condições de ser implementado. (OPAS, 1996)

Ao empreender uma análise dos interessados deve-se considerar, conforme registra a OPAS (1996), as seguintes variáveis prioritárias:

- grau de participação ou influência ativa sobre o projeto. Esta análise pode ser assinalada por meio de números associados a conceitos:
  - 1 – Baixo
  - 2 – Médio
  - 3 – Alto
- a segunda variável é a magnitude do efeito positivo ou negativo do projeto nos interessados. A pontuação relaciona-se ao grau do efeito a ser gerado: positivo ou negativo.
 

Efeito positivo:	0-Baixo	1-Médio	2-Alto
Efeito negativo:	0-Baixo	1-Médio	2-Alto
- participação de grupos relevantes que desenvolvem projetos que são complementares ou que competem com o projeto a ser executado:
 

Complementares:	0-Baixo	1-Médio	2-Alto
Competitivas:	0-Baixo	1-Médio	2-Alto

Ainda que os resultados obtidos sejam quantitativos, deve-se interpretar somente qualitativamente.

### **Identificação dos objetivos**

O propósito deste passo é transformar a árvore de problemas em árvore de objetivos, que por sua vez se traduzirá em uma hierarquia de objetivos que pode ser desenvolvida por um ou mais projetos.

A árvore de problemas é transformada em uma árvore de objetivos, enunciando-se o problema central de maneira diferente e designando suas causas e efeitos como objetivos positivos.

A árvore de objetivos é a base para a seleção do enfoque do projeto, pois é possível analisar os objetivos que não são desejados ou não são alcançáveis. Estes podem ser eliminados, assegurando-se que as necessidades dos interessados sejam mantidas. Para esta seleção devem ser utilizados critérios como, custo total, recursos exigidos, benefícios para grupos prioritários, probabilidade em alcançar os objetivos e riscos associados – análises de eficiência, eficácia e efetividade. Com base nessa avaliação de viabilidade são indicadas, por aproximações sucessivas, as opções que resultarão em resultados positivos.

### **2.2.2. Etapa de planejamento: preparação do projeto**

#### **Hierarquia de objetivos**

A árvore de objetivos estabelecida na etapa analítica reverte-se na base para o estabelecimento de “uma hierarquia de objetivos”.

Para a OPAS (OPAS, 1996) é recomendada a formulação em até quatro níveis de hierarquia: fim, propósito, resultados esperados e atividades.

O **fim** é o objetivo maior de contribuição do projeto para a solução do problema. Com frequência vários projetos contribuem para um fim comum.

O **propósito** descreve o que será modificado como resultado da execução do projeto. Trata-se, portanto, do impacto ou benefício que se deseja alcançar ao final do projeto e representa um conjunto de condições que devem predominar ao finalizar o projeto. Para a OPAS, por razões práticas, é recomendado que as atividades de um projeto tenham um único propósito. Isto porque propósitos múltiplos propiciam atividades difusas e debilitam o desenho do projeto.

Os **resultados esperados** são entendidos como os produtos a serem gerados exclusivamente pelo projeto, de responsabilidade direta do gerente do projeto e nos quais são alocados os recursos. Os resultados esperados contribuem

para o alcance do propósito e para produzir o impacto desejado. Devem ser descritos o mais concretamente possível. O propósito do projeto deve ser apoiado ao menos por um resultado, ainda que seja provável ter mais de um. Deve-se assegurar que sejam descritos todos os resultados que permitirão alcançar o propósito.

As **atividades** são as principais ações que devem ser executadas com os recursos alocados, para o alcance dos resultados. As atividades devem produzir ou contribuir para um resultado específico.

Em síntese, a hierarquia de objetivos inclui um fim, um propósito, resultados esperados e atividades. Consiste num conjunto de hipóteses vinculadas por uma relação de causa e efeito.

A lógica apresentada pela metodologia se traduz no seguinte raciocínio: **se** atividades específicas são executadas, **então** serão produzidos certos resultados. **Se** esses resultados são produzidos, **então** se alcançará o propósito do projeto e **se** o propósito é alcançado, **então** se avançará até o fim.

Quanto maior a vinculação de causa e efeito, melhor será o desenho do projeto.

As relações de causa e efeito entre os níveis, na hierarquia de objetivos (as relações de atividades a resultados, resultados a propósito e propósito a fim), descrevem as condições necessárias para um projeto exitoso.

Descrevem-se também as condições suficientes de cada nível para alcançar o nível mais alto. Essas condições suficientes entre os níveis da hierarquia de objetivos representam condições que devem existir para o sucesso do projeto e que podem influir significativamente em seus resultados. Representam os acontecimentos, condições ou decisões com probabilidade de ocorrência, que possam interferir, sob a forma de risco ou de benefício, no andamento do projeto.

Os objetivos (condições necessárias) acrescidos dos riscos e benefícios (condições suficientes) dão uma idéia clara da probabilidade de que o projeto tenha êxito.

## **Indicadores**

O estabelecimento de indicadores é um requisito prioritário da metodologia do Enfoque Lógico. Eles permitem identificar o alcance dos objetivos e definem quantitativamente os níveis de desempenho requerido pelos objetivos que figuram na hierarquia. (OPAS, 1996)

Devem ser enunciados em termos de quantidade, qualidade e tempo e apresentam as seguintes características:

- Validade: o indicador mede exatamente o que tem que medir;
- Confiabilidade: as aplicações repetidas produzem os mesmos resultados;
- Sensibilidade: o indicador reflete as mudanças; e
- Especificidade: o indicador mede somente as mudanças relacionadas com a situação ou o fenômeno em questão e que são atribuídas ao projeto.

Segundo a OPAS (1996), os indicadores relacionados ao fim, estabelecidos no projeto, incluem medidas de um nível mais alto e por isso, podem ter um alcance além do projeto. São indicadores relacionados aos impactos produzidos. Os indicadores do nível do propósito definem mudanças no comportamento dos beneficiários do projeto ou mudanças na maneira como as instituições funcionam como resultado do projeto. Os indicadores de resultados esperados estabelecem o marco de referência para o projeto, já que o coordenador do projeto é responsável por produzir os resultados esperados; são geralmente expressos por indicadores de eficiência e eficácia. Os indicadores do nível de atividades são geralmente os recursos programados para o projeto.

As fontes de verificação devem ser identificadas quando da eleição dos indicadores. Isto porque os indicadores somente são aceitos se as informações necessárias puderem ser verificadas em alguma fonte de dados disponível.

## **Condições necessárias e riscos associados**

Os fatores externos referem-se às condições necessárias e riscos associados que podem influir significativamente nos resultados do projeto, em cada nível da hierarquia dos objetivos. Representam condições externas que devem existir para que o projeto tenha êxito, mas que não estão sob o controle direto do responsável pelo projeto.

Uma avaliação das condições e dos riscos a elas associados são fatores importantes e necessários para o alcance dos resultados, do propósito e do fim

estabelecidos. Quanto menor a incerteza de que certas condições sejam válidas, maior a probabilidade de êxito.

O marco lógico requer a identificação dos riscos em cada etapa: atividades, resultados, propósito e fim, por meio do raciocínio **se** e **então**, já mencionado neste trabalho.

Com isso, as hipóteses representam uma idéia de probabilidade de sucesso do projeto e o risco é expresso como uma suposição que tem que ser cumprida para avançar para o nível seguinte na hierarquia de objetivos.

### **O Projeto de Intervenção**

A proposta de intervenção na Anvisa, desenvolvida com base nos conceitos apresentado por MATUS, terá como propósito identificar os desafios atuais e as necessidade de soluções, o caminho já percorrido e a necessidade de promover o aperfeiçoamento de sua gestão com a implantação de um processo de gestão estratégica, visando garantir que a instituição esteja olhando para o futuro e se estruturando para dar respostas às demandas de curto, médio e longo prazo, dos seus diversos públicos de interesse e à sociedade em geral.

Tem como premissa básica a adoção de nova forma gerencial, focada nos resultados a serem obtidos e no comprometimento da organização como um todo com suas estratégias e com a satisfação dos seus públicos de interesse.

O plano estratégico insere-se num processo de planejamento permanente na instituição para que, no futuro, outras iniciativas que venham a garantir a manutenção da gestão estratégica na Agência, sejam desenvolvidas como etapas de um processo e não como ações isoladas, desconectadas e pontuais. Por outro lado, o desenho proposto para o plano, objeto deste trabalho, preocupa-se em desenvolver o processo em todas as suas etapas, da análise de situação ao monitoramento e avaliação, como também desenvolvê-lo em todos os níveis da estrutura organizacional da Agência, da alta direção à unidade administrativa de menor complexidade, com estratégias que assegurem a participação de todos.

O desenho é elaborado a partir do diagnóstico institucional, comportando análises do ambiente interno e externo e o redesenho da missão da Agência, sua visão de futuro e dos públicos de interesse a serem atendidos. Estabelecimento do Mapa Estratégico, composto por um conjunto de Objetivos Estratégicos distribuídos por perspectivas de desempenho e as suposições de relacionamento de causa e

efeito entre os objetivos. As informações contidas no Mapa Estratégico servem para explicitar a estratégia da organização para atingir sua Visão de Futura; alinhamento de todas as áreas administrativas ao desenho estratégico da organização e adequação dos processos de trabalho e da estrutura organizacional às exigências de desempenho estabelecidas.

### III. ANÁLISE DO PROBLEMA

#### 1. Contextualização: gestão na Anvisa

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária, como dito, é uma autarquia sob regime especial, responsável pela proteção e promoção da saúde da população por meio do controle sanitário de serviços e produtos destinados ao consumo e decorrentes dos processos de produção e comercialização, que apresentam potencial risco à saúde e ao meio ambiente.

Caracterizada pela autonomia administrativa e financeira e estabilidade de seus dirigentes, a Agência tem sede e foro no Distrito Federal, mas está presente em todo o território nacional por meio das coordenações de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, áreas que exercem diretamente atividades de fiscalização e controle sanitário.

As funções específicas da Anvisa abrangem, em linhas gerais, atividades de regulamentação, registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica e informação e conhecimento, além dos componentes inerentes à gestão da vigilância sanitária. Tais atividades incluem ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados, bem como o controle de portos, aeroportos e fronteiras. É também de sua responsabilidade a coordenação de ações ligadas ao Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, de forma integrada com outros órgãos públicos relacionados direta ou indiretamente ao setor de saúde.

Os produtos e os serviços de interesse para a saúde sob sua responsabilidade estão legalmente definidos da seguinte forma:

##### *Bens e produtos sob vigilância sanitária*

- medicamentos de uso humano, suas substâncias ativas e demais insumos, processos e tecnologias;
- alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;
- cosméticos, produtos de higiene pessoal e perfumes;
- saneantes destinados a higienização, desinfecção ou desinfestação em ambientes domiciliares, hospitalares e coletivos;
- conjuntos, reagentes e insumos destinados a diagnóstico;

- equipamentos e materiais médico-hospitalares, odontológicos e hemoterápicos e de diagnóstico laboratorial e por imagem;
- imunobiológicos e suas substâncias ativas, sangue e hemoderivados;
- órgãos, tecidos humanos e veterinários para uso em transplantes ou reconstituições;
- radioisótopos para uso diagnóstico *in vivo* e radiofármacos e produtos radioativos utilizados em diagnóstico e terapia;
- cigarros, cigarrilhas, charutos e qualquer outro produto fumígeno, derivado ou não do tabaco;
- quaisquer produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde, obtidos por engenharia genética, por outro procedimento ou ainda submetidos a fontes de radiação;
- instalações físicas, equipamentos, tecnologias, ambientes e procedimentos envolvidos em todas as fases dos processos de produção de bens e produtos submetidos a controle e fiscalização sanitária, incluindo a destinação dos respectivos resíduos.

#### *Serviços sob vigilância sanitária*

- serviços voltados para a atenção ambulatorial, seja de rotina, seja de emergência, os realizados em regime de internação, os serviços de apoio diagnóstico e terapêutico, bem como aqueles que impliquem na incorporação de novas tecnologias.

*Outros produtos e serviços de interesse para o controle de riscos à saúde da população, alcançados pelo Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.*

A Anvisa apresenta características próprias, pois à função de regulação, inerente a todas as agências reguladoras, agrega-se a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, integrante do Sistema Único de Saúde. Com isso, sua atuação está direcionada para os seguintes eixos de atuação:

- consolidação e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, com ênfase na descentralização de ações. A base estratégica do sistema e norteadora de sua organização são os princípios e diretrizes do SUS, do qual a vigilância sanitária é componente indissociável: universalidade,

integralidade, equidade e descentralização da gestão e das ações, e regionalização e hierarquização dos serviços de saúde; e

- regulação sanitária, por meio da vigilância de produtos, de serviços e de ambientes, para a prevenção, eliminação ou minimização do risco sanitário e para o desenvolvimento de mecanismos que garantam a segurança, a qualidade e a proteção sanitária. Compreende ações de regulamentação, registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica e informação e conhecimento.

A gestão da Anvisa é conduzida por uma Diretoria Colegiada, composta pelo Diretor-Presidente e mais quatro diretores, aprovados pelo Senado Federal e nomeados pelo Presidente da República para exercer mandato estável de três anos. As decisões são tomadas nesse sistema de colegiado, por maioria simples, em reuniões ordinárias que ocorrem em datas previamente estabelecidas, ou extraordinariamente, quando convocada pelo Diretor-Presidente ou por três Diretores. Essas reuniões são registradas em atas e os atos decisórios publicados no Diário Oficial da União. (ANVISA, 2006; SANTOS, 2007).

Apresenta a seguinte estrutura organizacional: Diretoria Colegiada, Procuradoria, Corregedoria, Ouvidoria e Conselho Consultivo. Ainda, está organizada em unidades administrativas que exercem as competências legalmente atribuídas, comportando oito órgãos de assistência direta ao Diretor-Presidente, quatro núcleos, um centro, três gerências-gerais de gestão operacional, onze gerências-gerais de processos organizacionais e duas gerências de vínculo direto, além de uma ouvidoria e um conselho consultivo. A estrutura organizacional, atribuições e vinculação das unidades organizacionais da Anvisa são definidas por Regimento Interno, promulgado por meio da Portaria no 354, de 11 de agosto de 2006.

Utiliza instrumentos para manifestação de suas decisões, tais como Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e Resoluções (RE), que se constituem em mecanismos de comunicação com a sociedade. Em 2008 a Agência instituiu o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação visando imprimir maior qualidade e efetividade à regulação sanitária. Seu principal produto, a Agenda Regulatória, constitui-se no conjunto de temas estratégicos e prioritários que serão objeto da atuação regulatória, incluindo tanto a previsão dos novos regulamentos quanto aqueles que demandam revisão ou atualização.

A Agência conta, ainda, com uma série de mecanismos de participação como o Conselho Consultivo, a Ouvidoria, as Câmaras Setoriais e Técnicas, as Consultas e Audiências Públicas, o Parlatório, além da divulgação de seu desempenho, a cada ano, por meio do Relatório de Gestão e do Relatório Anual de Atividades, entre outros.

O Conselho Consultivo é o órgão colegiado formado por representantes de instituições da administração pública, da sociedade civil organizada, da comunidade científica, de entidades de classe e dos secretários estaduais e municipais de saúde. Tem por atribuição acompanhar e apreciar o desenvolvimento das atividades realizadas pela Agência, solicitando informações e propondo ações. As reuniões acontecem a cada três meses, sob a presidência do Ministro da Saúde ou de seu representante legal.

As Câmaras Setoriais, instituídas em 2005, são espaços que visam promover o diálogo com a sociedade com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões em assuntos referentes à competência de cada uma delas, constituindo-se em importante fórum de participação social. Têm natureza consultiva e são compostas por representantes de órgãos públicos, da sociedade civil e do setor produtivo. Atualmente a Anvisa conta com dez câmaras instaladas: Câmara Setorial de Alimentos; de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados; de Saneantes; de Sangue, outros Tecidos, Células e Órgãos; de Medicamentos; de Toxicologia; de Propaganda e Publicidade; de Produtos para Saúde, de Serviços de Saúde e de Cosméticos.

Além das Câmaras Setoriais, existem sete câmaras técnicas, formadas por representantes da comunidade científica: Cosméticos, Medicamentos, Fitoterápicos, Produtos para a Saúde, Rede de Laboratórios de Saúde Pública, Alimentos e Saneantes, com a função de prestar consultoria, assessoramento e emissão de pareceres técnicos sobre temas relacionados à atuação da Agência.

Duas outras estratégias de participação são utilizadas: as Consultas Públicas, espaço para contribuição da sociedade na definição dos atos regulatórios da vigilância sanitária e as Audiências Públicas, realizadas pro meio de reuniões abertas à população, visando ampliar a discussão sobre assuntos de destaque ou impacto socioeconômico, como propostas de regulamentos que tiveram participação expressiva em consultas públicas. (ANVISA, Relatório de Atividades – 2008)

A Ouvidoria é um canal de comunicação direta entre o cidadão-usuário, o setor produtivo e a instituição e tem por objetivo informar o cidadão, acompanhar e monitorar as demandas, além de mediar conflitos, de modo a contribuir para o pleno exercício da cidadania e o fortalecimento do SUS. Atua de forma independente, sem subordinação hierárquica à Anvisa. O ouvidor é indicado pelo Ministro da Saúde e nomeado pelo Presidente da República para o mandato de dois anos, com uma possível recondução.

A Agência participa, ainda, das atividades desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Saúde e integra a Comissão Intersetorial de Vigilância Sanitária e Farmacoepidemiologia do referido Conselho.

Desde 2004 a Agência estrutura seu quadro efetivo de pessoal, a partir da publicação da Lei no 10.871, de 21 de maio de 2004 que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências reguladoras. Nesse sentido, realizou dois concursos públicos para provimento de cargos de nível superior e de nível médio. O quadro de pessoal é integrado, ainda, por servidores provenientes da extinta Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde e de outros órgãos. Em 2008 a Agência contava com 2.567 funcionários assim distribuídos:

Pessoal próprio: 2.159

Ocupantes de função de confiança, sem vínculo: 49

Contratações temporárias: 36

Pessoal terceirizado e estagiários: 584

Pessoal requisitado: 75

Pessoal cedido: 36

Do total do pessoal, 1.158 servidores estão lotados nas unidades dos portos, aeroportos e fronteiras. (ANVISA, Relatório de Gestão-2008)

O desempenho institucional da Anvisa é avaliado por meio dos programas e instrumentos de gestão que integram a sua gestão: Plano Plurianual, componente da Administração Pública Federal; Contrato de Gestão e Desempenho, mecanismo de avaliação institucional junto ao Ministério da Saúde; Programa Mais Saúde: Direito de Todos, coordenado pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Pacto pela Saúde, estratégia de pactuação das ações de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Tem explícita sua missão – *“Proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso”* e sua visão de futuro – *“Ser agente da transformação do sistema descentralizado de vigilância sanitária em uma rede, ocupando um espaço diferenciado e legitimado pela população, como reguladora e promotora do bem-estar social”*.

A atual gestão estabeleceu como pilares de sua atuação a *excelência* no trabalho, a *descentralização* de ações para estados e municípios e a *transparência* na realização de suas ações.

## **2. Iniciativas para melhoria da gestão**

### **Antecedentes**

As iniciativas empreendidas pela Agência no âmbito da gestão permitiram avanços, mas, via de regra, se reverteram em ações específicas, descontínuas e pontuais, por não envolverem o desenvolvimento de um processo de planejamento em todas as suas etapas e por não serem estendidas a todos os níveis da estrutura organizacional.

Nesse sentido, registram-se alguns exemplos que serão apresentados a seguir, por apresentarem indicativos de problemas que subsidiam o presente projeto.

Com relação ao processo de mapeamento de processos, destacam-se duas iniciativas importantes: a primeira realizada em 2002, com o delineamento de alguns processos organizacionais e o estabelecimento de estratégias gerenciais e a segunda, em 2007/2008, pela identificação dos macroprocessos e dos processos desenvolvidos na Agência. (ANVISA, 2008)

Neste último trabalho, mais recente, foram estabelecidos os processos padrões e os macroprocessos sob o ponto de vista dos objetos da vigilância sanitária e a indicação de novas estratégias gerenciais a serem adotadas. Foram elaborados dois modelos relacionados a processos: o primeiro, que retratou os processos padrões da Agência e o segundo, denominado “macroprocessos por objeto de vigilância” que identificou os macroprocessos sob o ponto de vista dos objetos de atuação da vigilância sanitária – medicamentos, alimentos e outros. O mapeamento proposto identificou e modelou o fluxo operacional das atividades correspondentes às gerências, aos departamentos que a compõem e as

responsabilidades de seus respectivos integrantes; os relacionamentos com diferentes públicos internos e externos; e os insumos recebidos e produtos gerados pelos processos. Incluiu diagrama de contexto, mapa dos macroprocessos e diagrama de relacionamento.

Este trabalho realizou, ainda, a análise documental das ações de mapeamento de macroprocessos desenvolvidas em 2002 e dos documentos gerados internamente pela Agência, por meio da área responsável pelos processos relativos à gestão, sendo identificados pontos fortes e fracos de cada um deles. Estes elementos de análise são apresentados a seguir, por se constituírem como subsídios para a composição da situação atual de gestão da Agência.

Com relação ao mapeamento dos processos organizacionais realizados em 2002 são assinalados como pontos fortes do trabalho realizado, ter permitido conhecer grande parte dos processos da Agência, mas sem permitir o entendimento da organização como um todo. Como pontos fracos são assinalados principalmente: a ausência de mapeamento de todos os processos finalísticos; a não incorporação de todas as competências da Agência, tais como a de órgão coordenador do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; e a ausência de um modelo de referência que permitisse estabelecer a visão crítica da Anvisa como organização com uma missão institucional e a relação com seus macroprocessos e processos. (Anvisa, 2008).

Já na análise dos documentos gerados pela área da Anvisa responsável pelo desenvolvimento de atividades vinculadas à gestão, foi observada a ausência de um modelo integrado de processos da Agência, o que impossibilita uma visão unificada desses processos. Por outro lado, não foi identificada a definição de um padrão para o mapeamento de processos, nem metodologia formal e ferramentas para análise e melhoria de processos. Observado também que o conteúdo dos trabalhos desenvolvidos tem um cunho rigorosamente operacional, sendo identificada ausência de uma estratégia institucional. As atividades desenvolvidas em setores específicos, comportando fluxos e procedimentos-padrões, permanecem sob a guarda dessas áreas geradoras do processo, sem o monitoramento necessário a ser desenvolvido pelo órgão coordenador da ação. Portanto, há a dificuldade em se avaliar o grau de implementação das ações propostas.

Quanto a avaliação de desempenho foi observado que nem todas as áreas adotam indicadores para avaliação de desempenho, não existindo inclusive ações organizacionais que incentivem a adoção desse tipo de avaliação.

Finalmente, esse estudo observou a inexistência de um programa institucional de gestão de processos e de incentivo organizacional para adoções de práticas de análise e melhoria de desempenho. Essas práticas são esparsas e normalmente direcionadas para a coleta de informações necessárias para a análise de indicadores inseridos nos instrumentos formais de gestão em desenvolvimento, como por exemplo, o contrato de gestão.

Nova iniciativa relacionada à gestão foi realizada em 2006, com o desenvolvimento de pesquisa de clima organizacional, que teve como objetivo a percepção do ambiente da Agência e o levantamento de subsídios para a formulação e o desenvolvimento de estratégias de ação em vários âmbitos organizacionais, como gestão de recursos humanos, qualidade de vida no ambiente de trabalho e comunicação interna.

Participaram da pesquisa cerca de 1.500 servidores em duas etapas: quantitativa, desenvolvida por meio eletrônico e impresso e qualitativa, por meio de grupos focais, que abordaram os seguintes temas: práticas e comportamentos; relações profissionais e interpessoais; percepção sobre a instituição, relações hierárquicas, organização; desenvolvimento pessoal e profissional e informação e comunicação. (Anvisa, 2006).

Foram analisadas as condições do ambiente de trabalho, canais de comunicação e confiabilidade das informações; sentimentos de identificação e motivação dos servidores, clima competitivo, exercício do poder, imagem da instituição, salário, habilidades gerenciais e de gestão do corpo funcional; políticas e programas de desenvolvimento profissional. Quanto ao modelo de gestão foram analisadas as referências estratégicas e organizacionais, processos de trabalho, processo de decisão, relações hierárquicas e estrutura organizacional.

Em relação à gestão especificamente, foram identificados os seguintes resultados:

- as referências estratégicas e organizacionais são claras ao conjunto dos servidores; demonstram conhecer planos e metas, têm visão clara do trabalho no seu conjunto e sabem explicar a missão institucional;

- o conhecimento sobre os processos de trabalho e sobre as implicações das decisões da Agência para a vigilância sanitária não é nivelado. Esse aspecto torna-se mais crítico nos procedimentos que envolvem o setor regulado, fato este que gera mais a percepção de que o trabalho é orientado para esse setor do que para a sociedade;
- há a percepção de que a Agência funciona como se fosse cinco agências, sendo reconhecida a existência de diversos focos de poder na Agência;
- fragmentação do trabalho decorrente principalmente da grande diferença observada entre os processos desenvolvidos e os problemas relativos aos seus fluxos;
- modelo de rodízio na subordinação das áreas técnicas e de gestão para cada diretor, não sendo adotados critérios explícitos como base para essa organização. Com isso, as diretorias agregam áreas distintas em relação aos seus objetos de trabalho e sofrem mudanças de lideranças constantemente, fato este gerador de conflitos e interferências na condução dos trabalhos. Este tipo de desenho organizacional reflete-se na personificação das diretorias como traço de cultura, já que as mesmas recebem o nome de seu dirigente;
- estilos de gestão diferentes nos mesmos níveis hierárquicos – de diretor para diretor, de gerente para gerente e assim por diante - que influenciam nas interações com as unidades subordinadas. O gerenciamento do cotidiano é de responsabilidade dos gerentes, sendo que muitos servidores não conhecem o seu respectivo diretor;
- centralização de decisões de menor relevância na Diretoria Colegiada, muitas de caráter operacional e administrativo; e
- conflito entre missão e processo de trabalho, que gera a dúvida no servidor quanto ao destino final de suas atividades: população ou setor regulado.

Em 2009, com vistas ao desenvolvimento de atividades para o alcance da gestão estratégica de excelência, foi instituído o Programa de Modernização da Gestão da Anvisa.

Esse programa incorpora, entre suas diretrizes norteadoras, os princípios que regem a Administração Pública: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, assim como os fundamentos da gestão pública contemporânea:

- avaliação continuada da gestão;
- busca permanente da qualidade e da celeridade dos serviços;
- melhoria contínua dos processos de trabalho;
- foco em resultados direcionados ao cidadão;
- compromisso no atendimento aos requisitos de geração de satisfação:
  - atenção
  - agilidade
  - respeito
  - confiabilidade
- harmonização e reavaliação permanente de padrões;
- cumprimento das metas institucionais;
- qualificação profissional dos servidores; e
- garantia de transparência das ações.

O projeto de intervenção proposta neste trabalho, está integrado ao Programa de Modernização da Gestão da Anvisa.

### **3. Desempenho Institucional**

O desempenho institucional da Agência em 2008, apresentado no Relatório Anual de Gestão (ANVISA, 2008) e tendo como base seus principais instrumentos de gestão – Plano Plurianual, Contrato de gestão, Programa Mais Saúde e Pacto pela Saúde, permite a visualização ampla, embora não exaustiva, de sua atuação.

Conforme assinalado nesse Relatório, no PPA 2008-2011 a Anvisa é responsável pelo Programa Vigilância e Prevenção de Riscos Decorrentes da Produção e do Consumo de Bens e Serviços, composto por quatro indicadores e sete ações orçamentárias.

*“Dos quatro indicadores estabelecidos para o Programa, três apresentaram problemas na apuração das informações, o que indica a necessidade de melhoria da sistemática de monitoramento dos dados, ao lado da revisão desses indicadores, visando a obter resultados a partir de fontes mais fidedignas.” (Relatório de Gestão 2008-108)*

Com relação ao Contrato de Gestão e Desempenho com o Ministério da Saúde o mesmo Relatório descreve que em 2008 as metas estabelecidas apresentaram “resultados satisfatórios para cerca de 90% – 28 de 31 – das metas

*pactuadas, seja por ações concluídas em 2007, seja por ações cumpridas, ainda que de forma parcial, em 2008.” (ANVISA, Relatório de Gestão 2008-108)*

Cabe destacar que desde 1999 os indicadores constantes do Contrato de Gestão e Desempenho concentravam-se principalmente em aspectos relacionados à gestão de pessoas e de processos organizacionais e às atividades de fiscalização, concessão de registro e normatização sobre bens e serviços de interesse para a saúde. Esses indicadores, voltados à avaliação dos processos de trabalho, foram substituídos por novos indicadores em 2009, voltados para a avaliação dos resultados.

No Programa Mais Saúde, a Agência é avaliada por meio de quatro ações, que em 2008 apresentaram resultados considerados ótimos, na forma de avaliação do Programa, com cumprimento da meta superior a 98%.

O indicador sob responsabilidade direta da Anvisa no Pacto pela Saúde, *Percentual de Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPIs cadastradas, inspecionadas*, obteve o resultado parcial de 82% das ILPIs cadastradas, inspecionadas nas vinte unidades federadas com dados consolidados.

O desempenho relativo à gestão orçamentária e financeira em 2008, apresentou execução orçamentária de 98% e aumento no volume de arrecadação própria de 25%.

Ao lado dos avanços identificados na análise do desempenho da Agência, é importante salientar a necessidade de melhoria na qualidade das informações e nos sistemas disponíveis, especialmente com relação aos indicadores cujos resultados não puderam ser apurados ou não apresentaram resultados satisfatórios.

#### **4. Análise do Sistema de Gestão**

A presente análise tem como foco prioritário o sistema de gestão adotado hoje na Anvisa, nele compreendendo o seu desenho estratégico, as relações de poder, os processos internos de trabalho e sua estrutura organizacional, as pessoas e os resultados institucionais e sua relação com o setor regulado e com a sociedade.

Sem dúvida, várias foram as iniciativas desenvolvidas na instituição desde a sua criação, voltadas para o seu desenvolvimento institucional e que buscavam imprimir eficiência e eficácia aos processos internos de trabalho para a produção de melhores resultados para o cidadão e para a sociedade como um todo. Esses

esforços estiveram sempre orientados para o cumprimento de seu papel promotor de bem-estar da sociedade e de benefícios a serem gerados para o País.

Nesse sentido, constituem-se em antecedentes gerenciais positivos e propulsores para a continuidade pretendida com a elaboração do presente projeto. Destacam-se os seguintes empreendimentos prioritários:

- finalidades e atribuições definidas para todas as áreas de atuação, em instrumento formal – regimento interno - e desenho organizacional estabelecido. No regimento interno são descritas mais de 200 atribuições que visam atender as disposições legais, quais sejam: organizar, regular e controlar o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, monitorar riscos à saúde e intervir sempre que necessário;
- formulação de sua missão, visão de futuro e valores institucionais;
- desenho de processos internos de trabalho, fluxos e procedimentos. Como exemplo, cita-se o delineamento dos macroprocessos de trabalho, que permitiu uma visão das entradas e saídas da organização, de seus fornecedores e parceiros, de seus processos transformadores e de seus clientes. Em outra iniciativa relativa à análise da estrutura organizacional, buscou-se identificar o fluxo operacional das atividades correspondentes às gerências, aos departamentos que a compõem e as responsabilidades de seus respectivos integrantes, bem como os relacionamentos com os diferentes públicos internos e externos; e os insumos recebidos e produtos gerados pelos processos;
- criação de carreira específica e provimento de servidores em quadro próprio;
- programa de capacitação de seu pessoal;
- desenvolvimento de instrumentos gerenciais de análise do desempenho institucional; e
- criação de espaços para a participação das representações do setor regulado, dos órgãos públicos com interfaces na vigilância sanitária, das entidades representativas da sociedade e das instituições parceiras do Sistema Único de Saúde.

No entanto, os resultados gerados com o desenvolvimento dessas atividades, fundamentais para a gestão, não desencadearam um processo de remodelagem das estruturas e das estratégias até então adotadas que envolvesse toda a organização. Não foram identificados pontos fortes e fracos de cada elemento trabalhado, nem o estabelecimento de planos estratégicos de atuação. Com isso, muitas das iniciativas desenvolvidas transformaram-se em excelentes instrumentos de análise situacional com elementos indicativos para ação, sem a necessária continuidade do processo por meio da execução de planos específicos e correspondente monitoramento e avaliação. Poucas áreas organizacionais promoveram movimentos de transformação em seus processos de trabalho como parte dessas atividades.

Diante desse quadro, é importante salientar que a base para a implementação da gestão estratégica na Agência, depende da incorporação do planejamento na cultura institucional, pois somente esse processo irá permitir a análise, de forma permanente e contínua da organização, dos sistemas e das variáveis significativas do contexto, das necessidades e das possibilidades de atendê-las, ou seja, o pensar estratégico com o delineamento dos rumos e caminhos possíveis. Além disso, o processo de planejamento deve ser desenvolvido em todas as suas etapas, da análise de situação ao monitoramento e avaliação, como também em todos os níveis da estrutura organizacional da Agência, da alta direção à unidade administrativa de menor complexidade, com estratégias que assegurem a participação de todos e descartem o desenvolvimento de ações isoladas, desconectadas ou mesmo pontuais.

O projeto de intervenção proposto pretende implantar um processo contínuo e permanente de planejamento, aliando os momentos estratégico e operacional para uma transformação em sua gestão, dirigida para resultados e orientada para o cidadão como destinatário das ações e dos serviços prestados.

Na análise situacional ora desenvolvida, destacam-se os seguintes pontos fracos identificados, hoje, no processo de gestão da Agência e apontados na pesquisa de clima organizacional realizada anteriormente:

#### *1. Desenho Estratégico*

- Conflito entre missão e processo de trabalho, que gera dúvidas ao servidor quanto ao destino final de suas atividades: setor regulado ou sociedade;

- Percepção deficiente da dimensão do papel da Agência e de sua inserção no SUS;
- Incorporação parcial das ações de coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária pelo conjunto das áreas;
- Medidas insuficientes para a concretização do processo de descentralização das ações de vigilância sanitária para estados e municípios;
- Descontinuidade de rodadas estratégicas entre as lideranças e os servidores;
- Percepção pouco expressiva no cenário internacional da atuação da Agência; e
- Necessidade de incremento nas relações entre os gestores da saúde das três esferas de governo no estabelecimento de formas de articulação e de execução de ações de vigilância sanitária de maneira integrada e consoante com os princípios do SUS.

## *2. Processo de decisão e relações hierárquicas*

- Diferentes focos de poder: percepção da existência de “cinco agências”;
- Ausência de critérios explícitos para a subordinação das áreas para cada diretor;
- Rodízio na subordinação das áreas técnicas e de gestão entre os diretores, fato gerador de conflito e interferência na condução dos trabalhos;
- Estilos gerenciais diferentes nos mesmos níveis hierárquicos – de diretor para diretor, de gerente para gerente e assim sucessivamente;
- Decisões operacionais e administrativas centralizadas na Diretoria Colegiada; e
- Mecanismos insuficientes para a disseminação interna e externa das decisões.

## *3. Processos de trabalho/estrutura organizacional*

- Áreas agregadas por escolha de cada diretor, sem relação entre seus objetos de trabalho;

- Desenho organizacional que reflete a personificação das diretorias como traço de cultura: cada diretoria recebe o nome de seu dirigente;
- Emprego de tecnologias pouco eficazes para o desenvolvimento de sistemas administrativos;
- Estrutura organizacional adotada que propicia conflitos internos, ao contemplar objetos de vigilância e processos de trabalho, gerando uma fronteira tênue entre a especialização no objeto de vigilância e a especialização no processo;
- Mesmas funções e/ou atribuições desenvolvidas por mais de uma área, de forma independente e sem integração; e
- Superposição de ações entre áreas.

#### 4. *Pessoas*

- Conhecimento sobre os processos de trabalho não são nivelados entre os servidores;
- Heterogeneidade de clareza entre os servidores sobre o destino final de seu trabalho: setor regulado ou sociedade;
- Desnivelamento de conhecimentos e habilidades entre os gestores para o exercício de suas funções gerenciais;
- Critérios insuficientes para a concessão de benefícios aos servidores, exigindo análise individualizada por parte da Diretoria Colegiada;
- Política interna frágil para a disseminação de conhecimentos; e
- Ações insuficientes relativas à promoção, armazenamento e divulgação do conhecimento científico a todos os agentes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

#### 5. *Resultados*

- Uso expressivo de indicadores vinculados à análise de estruturas e processos de trabalho em detrimento de indicadores que permitam medir os resultados das ações e seu impacto na sociedade;
- Sistemas de informação que não atendem ao conjunto das demandas e das necessidades;
- Ausência de informações gerenciais regulares que subsidiem a tomada de decisões;

- Sistemas de informação insuficientes para o processo de gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e para a transparência de suas ações;
- Estratégias e mecanismos insuficientes para adesão dos estados, municípios e serviços de saúde aos sistemas nacionais de informação;
- Ausência de integração aos sistemas de base nacional do Ministério da Saúde;
- Deficiência de processos e instrumentos de avaliação e de indicadores de desempenho; e
- Ausência de metas contínuas de melhoria da gestão.

*6. Setor regulado e Sociedade*

- Processos insuficientes e descontínuos para identificação de demandas e de necessidades;
- Iniciativas pontuais e não incorporadas pelo conjunto das áreas, relativas às relações com os órgãos de controle social do Sistema Único de Saúde; e
- Descontinuidade dos processos de avaliação do grau de satisfação do setor regulado e da sociedade com relação ao desempenho da Agência.

## IV. DESENHO DO PROJETO

### Etapa Analítica

#### 1. Árvore de Problemas

Com base no levantamento dos problemas existentes na gestão da Anvisa é identificado, a seguir, o problema central, motivo da intervenção e suas causas e conseqüências. Os problemas existentes representam os insumos necessários para a montagem da árvore de problemas, pela qual é determinada uma cadeia de causa e efeito diante do problema central.

#### Problema central

Planejamento estratégico ineficaz na Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

#### Causas

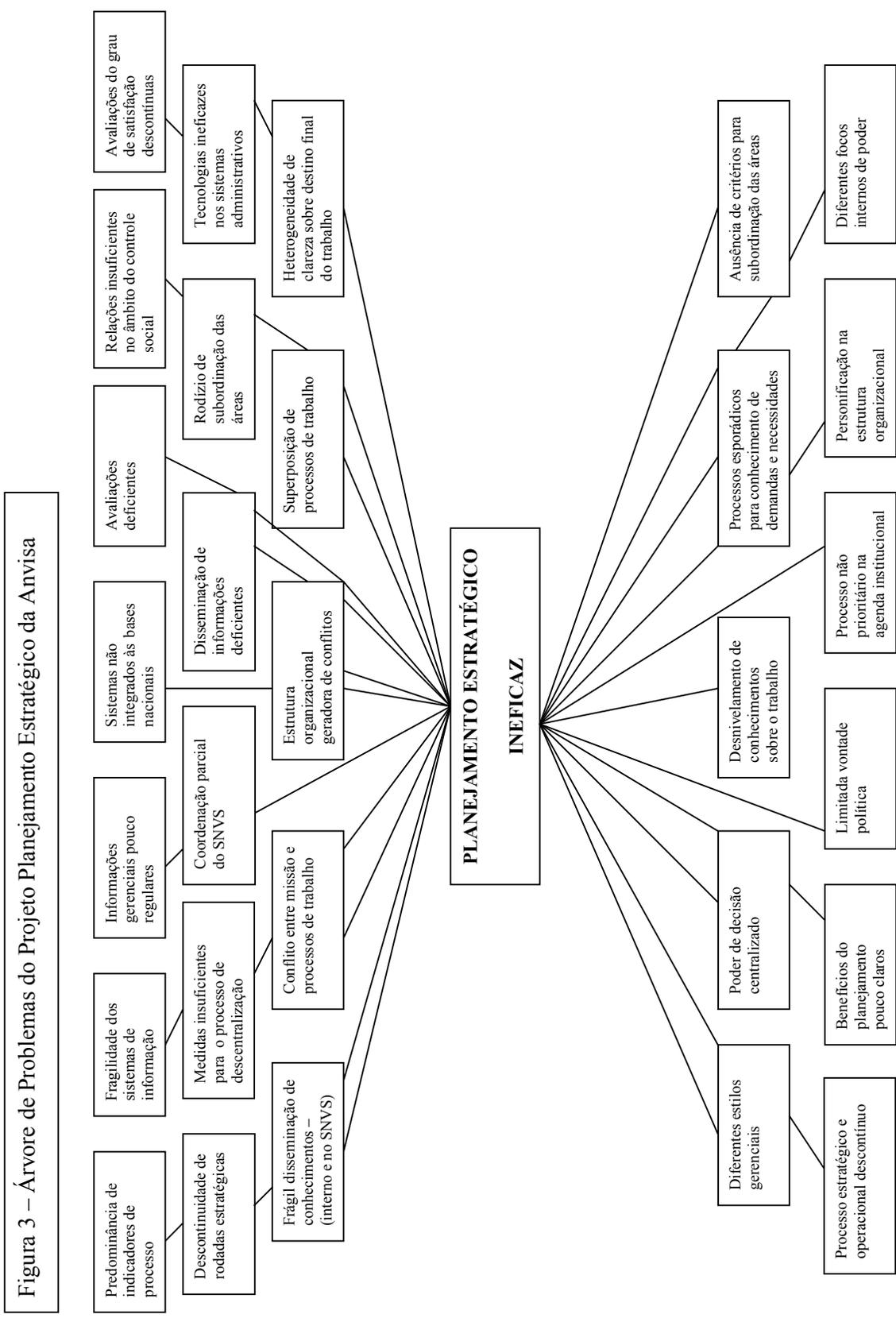
- Ausência de desenvolvimento do processo de planejamento que contemple, de forma contínua, o estratégico e o operacional;
- Pouca clareza de entendimento sobre os benefícios resultantes do planejamento estratégico, tanto para a Agência internamente, como externamente para a sociedade e o setor regulado;
- Limitada vontade política de seus dirigentes para o processo;
- Ação não incorporada à pauta de prioridades da Agência;
- Desenho organizacional que reflete a personificação das diretorias como traço de cultura: cada diretoria recebe o nome de seu dirigente;
- Diferentes focos internos de poder: percepção da existência de “cinco agências” pela autonomia administrativa de cada diretor;
- Ausência de critérios explícitos para a subordinação das áreas para cada diretor; e agregação sem relação com os objetos de trabalho;
- Estilos gerenciais diferentes nos mesmos níveis hierárquicos – de diretor para diretor, de gerente para gerente e assim sucessivamente;
- Decisões operacionais e administrativas centralizadas na Diretoria Colegiada;

- Conhecimento sobre os processos de trabalho não são nivelados entre os servidores; e
- Processos insuficientes e descontínuos para identificação de demandas e de necessidades.

### **Consequências**

- Conflito entre missão e processo de trabalho, gerando conflito quanto ao beneficiário final: setor regulado ou sociedade;
- Percepção deficiente da dimensão do papel da Agência e de sua inserção no SUS;
- Descontinuidade de rodadas estratégicas entre as lideranças e os servidores;
- Medidas insuficientes para a concretização do processo de descentralização das ações de vigilância sanitária para estados e municípios;
- Incorporação parcial das ações de coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária pelo conjunto das áreas;
- Mecanismos insuficientes para a disseminação interna e externa das decisões;
- Rodízio na subordinação das áreas técnicas e de gestão entre os diretores, fato gerador de conflito e interferência na condução dos trabalhos;
- Emprego de tecnologias pouco eficazes para o desenvolvimento de sistemas administrativos;
- Estrutura organizacional que propicia conflitos internos, ao contemplar objetos de vigilância e processos de trabalho;
- Mesmas funções e/ou atribuições desenvolvidas por mais de uma área, de forma independente e sem integração;
- Heterogeneidade de clareza entre os servidores sobre o destino final de seu trabalho: setor regulado ou sociedade;
- Política interna frágil para a disseminação de conhecimentos;
- Ações insuficientes relativas à promoção, armazenamento e divulgação do conhecimento científico a todos os agentes do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária;
- Uso expressivo de indicadores vinculados à análise de estruturas e processos de trabalho em detrimento de indicadores que permitam medir os resultados das ações e seu impacto na sociedade;

- Sistemas de Informação que não atendem ao conjunto das demandas e das necessidades;
- Ausência de informações gerenciais regulares que subsidiem a tomada de decisões;
- Ausência de integração aos sistemas de base nacional do Ministério da Saúde;
- Deficiência de processos e instrumentos de avaliação e de indicadores de desempenho;
- Ausência de metas contínuas de melhoria da gestão;
- Iniciativas pontuais e não incorporadas pelo conjunto das áreas, relativas às relações com os órgãos de controle social do Sistema Único de Saúde; e
- Descontinuidade dos processos de avaliação do grau de satisfação do setor regulado e da sociedade com relação ao desempenho da Agência.



## 2. Identificação e análise dos interessados

A identificação dos interessados chaves é de fundamental importância, pois o Projeto deve refletir as suas necessidades. Isto porque, geralmente são identificados vários grupos que têm algum interesse ou ligação ao projeto, ou mesmo que possam ser atingidos por ele, em maior ou menor grau.

São identificados os seguintes interessados chaves do Projeto:

- Níveis de tomada de decisão da Agência/lideranças internas: influenciam no desenvolvimento do projeto, determinando inclusive sua viabilidade;
- Servidores da Agência: influenciam no desenvolvimento do projeto, determinando sua viabilidade;
- Setor regulado: participam do processo de regulação por meio de representações nos fóruns existentes e recebem os produtos advindos dos processos internos de trabalho da Agência;
- Integrantes do Sistema Único de Saúde: participam do processo de negociação e pactuação das diretrizes, estratégias e ações prioritárias no contexto da vigilância sanitária; e
- Cidadãos: beneficiários finais das ações de vigilância sanitária.

A análise dos interessados considera as seguintes variáveis e respectivas ponderações:

- Grau de participação ou influência ativa sobre o projeto

1 – Baixo      2 – Médio      3 – Alto

- Magnitude do efeito positivo ou negativo do projeto nos interessados

Efeito positivo:      0-Baixo      1-Médio      2-Alto

Efeito negativo:      0-Baixo      1-Médio      2-Alto

- Participação de grupos relevantes que desenvolvem projetos que são complementares ou que competem com o projeto:

Complementares:      0-Baixo      1-Médio      2-Alto

Competitivas:      0-Baixo      1-Médio      2-Alto

Quadro 2: Análise dos interessados, segundo ponderação de variáveis

Interessados Prioritários	Grau de Participação	Efeito Produzido nos Interessados		Participação de Grupos Relevantes	
		Positivo	Negativo	Complementar	Competitivo
Níveis de tomada de decisões	3	2	0	-	-
Servidores da Agência	3	2	0	-	-
Setor produtivo	1	2	0	0	0
Integrantes do SUS	2	2	0	2	1
Cidadãos	1	2	0	0	0

## Etapa de Planejamento

### 3. Estratégias

O projeto de intervenção “Plano Estratégico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária” pretende promover o aperfeiçoamento de sua gestão, por meio da implantação de um processo de gestão estratégica, pelo qual, frente aos desafios atuais, desenvolva mecanismos que permitam planejar o seu futuro e estruturar-se para respostas efetivas aos seus diversos públicos e à sociedade em geral.

A metodologia gerencial proposta deve agregar, de forma integrada e combinada:

- O plano estratégico da Anvisa por meio da definição/revisão de sua *Missão e Visão de Futuro* para os próximos 10 anos e do conjunto de desafios, traduzidos em *Objetivos e Ações Estratégicas* e em resultados mensuráveis que possibilitarão gerir sua implementação;
- Desdobramento do plano estratégico da Agência para as gerências e unidades;
- O *Balanced Scorecard* da Agência, das gerências gerais e de suas unidades, por meio de sua formulação, desdobramento e informatização;

- A gestão de processos, pelo redesenho dos processos internos e de sua estrutura organizacional compatíveis com as definições estratégicas estabelecidas; e
- A gestão do conhecimento e da comunicação, por meio da capacitação de todos os envolvidos e da divulgação dos resultados do processo aos públicos de interesse, interno e externo à Anvisa.

A capacitação dos servidores da Agência é dirigida para o desenvolvimento de habilidades relativas a incorporação do pensamento estratégico para o delineamento e o desenvolvimento dos planos de atividades (desenvolvimento de uma cultura de planejamento); compreensão da missão institucional e da visão de futuro e seu reflexo no dimensionamento das ações a serem executadas; assimilação dos novos processos de trabalho, interfaces organizacionais e interligação entre funções, inserção na nova estrutura organizacional; assimilação e identificação com o Plano Estratégico traçado.

O plano de comunicação comporta a utilização de diferentes materiais e meios de comunicação (documentos, *folders*, painel, meios eletrônicos, principalmente). Os materiais de divulgação devem ser formulados de acordo com o perfil de cada público de interesse (setor regulado, setor saúde, sociedade em geral e público interno), em termos de tipo de mensagens e linguagem utilizada, visual e formato.

A estratégia adotada para formulação do plano estratégico e operacional ora proposto compreende os dois principais eixos de atuação da Agência, nos quais os objetivos e ações estratégicas e os processos internos deverão ser delineados, respeitando-se a relação de causalidade entre ambos:

- *Organização e gestão do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária*, com ênfase na *descentralização* de ações como pilar organizativo do Sistema e no papel da Agência como ente *coordenador* desse Sistema.

A base estratégica desse Sistema e norteadora de sua organização são os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde, do qual a vigilância sanitária é um de seus componentes indissociáveis: universalidade, integralidade, equidade e descentralização da gestão e das ações e regionalização e hierarquização dos serviços de saúde.

A organização do Sistema deve permitir o incremento da capacidade de gestão dos órgãos que o integram nas esferas municipal, estadual e federal, por meio do delineamento das relações entre seus componentes, o estabelecimento das

responsabilidades sanitárias respectivas e a adoção de instrumentos e mecanismos que garantam maior eficiência, eficácia e efetividade para o gerenciamento do risco sanitário local.

Processos-chave: descentralização das ações de vigilância sanitária; coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária.

- *Regulação sanitária: vigilância de produtos, de serviços e de ambientes.*

A regulação sanitária, processo prioritário da vigilância sanitária para a prevenção, eliminação ou minimização do risco sanitário tem como *objetos de atuação*:

- alimentos, cosméticos, medicamentos, saneantes, produtos para a saúde, serviços de saúde, outros serviços sujeitos à vigilância sanitária, produtos derivados do tabaco, toxicologia, sangue, outros tecidos, células e órgãos, portos, aeroportos e fronteiras, laboratórios de saúde pública e pesquisa clínica.

A regulação abrange principalmente as *funções* de regulamentação, registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica e informação e conhecimento.

As funções de regulação são exercidas sob os objetos de atuação da vigilância sanitária, orientadas para a identificação e avaliação dos riscos e a busca de mecanismos que garantam a segurança sanitária e a proteção da saúde.

Processos-chave: registro, inspeção, monitoramento, regulação econômica e informação e conhecimento.

Cada eixo de atuação deve considerar dois componentes de formulação:

- Externo: com o foco na sociedade e no setor regulado; e
- Interno: relativo as estruturas da organização, processos internos, aprendizado e crescimento institucional.

Selecionado para o Projeto, o Balanced Scorecard - BSC é entendido como um sistema de mensuração de desempenho. Criado por Robert Kaplan e David Norton vem servindo de referencial a muitas organizações públicas para o desenvolvimento de seus próprios modelos de avaliação. Traduz a missão e a estratégia da organização em um conjunto compreensível de medidas de desempenho, propiciando a formação de uma estrutura de mensuração e de um sistema de gestão eficiente.

A implantação do BSC envolve a discussão da missão e da estratégia da instituição dentro dos seus valores organizacionais de forma a se estabelecer a relação entre a medida obtida e a ação a ser tomada para a consecução de uma

melhoria organizacional. Constitui-se, portanto, em importante ferramenta para o planejamento estratégico por permitir o desenvolvimento de estratégias de longo prazo que clarificam e traduzem a visão estratégica, comunicando e integrando objetivos estratégicos e indicadores, planejando, estabelecendo metas, alinhando iniciativas estratégicas e aprimorando o controle e o aprendizado estratégico (KAPLAN e NORTON, 1996).

O instrumento permite a criação de indicadores de desempenho em todos os níveis organizacionais, tornando-se, assim, uma ferramenta para comunicar e promover o comprometimento geral com a estratégia da organização.

Agrega indicadores de desempenho em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. Com base nessa classificação, estabelecem-se as seguintes perspectivas para acompanhamento do projeto na Anvisa:

- Sociedade e Setor Regulado: a Agência identifica os segmentos nos quais atua tanto do ponto de vista dos cidadãos como do setor produtivo. Esses segmentos representam o público-alvo atingido pelas ações da organização e refere-se à sua satisfação considerando o atendimento do universo potencial de cidadãos e mercado;
- Processos Internos críticos para a realização dos objetivos institucionais. Para cada processo, devem ser desenvolvidas medidas que monitorem o desempenho e assegurem a melhoria dos processos organizacionais e conseqüentemente de seus serviços;
- Aprendizado e Crescimento Organizacional: forma como a organização gerencia as informações e investe no aprimoramento de seus sistemas de gestão, como é feita a gestão do seu capital intelectual, e os aspectos da satisfação, avaliação, bem-estar, desenvolvimento e capacitação de pessoas. Gera uma fusão entre: funcionários, sistemas e alinhamento organizacional. Tem o objetivo de verificar como a Anvisa dispõe de sistemas estruturados de informação, adequados e ágeis para tomada de decisão, como desenvolve formas de obtenção e uso sistemático de informações comparativas. Nesta perspectiva é importante salientar que a seleção de um conjunto básico de indicadores pode variar a partir da disponibilidade de sistemas de informação, fontes de dados, recursos, prioridades e necessidades específicas; e

- Resultados: evolução do desempenho pelo acompanhamento dos resultados frente às metas, comparação destes com referências pertinentes, bem como o monitoramento da satisfação para se obter sucesso de forma sustentada.

O desenvolvimento do projeto será efetuado por meio de parceria estabelecida com instituição acadêmica, de notório saber em processos de gestão, tanto no nível estratégico, como operacional. Opta-se por instituição acadêmica, na expectativa de que a parceria resulte em um processo educativo, cultural e científico, em uma articulação do ensino e da pesquisa e numa relação transformadora entre a universidade e a sociedade. A troca de saberes sistematizados - acadêmico e sociedade deve proporcionar, como consequência, a produção de conhecimentos resultantes do confronto com a realidade, a democratização do conhecimento acadêmico e a participação efetiva da comunidade no meio acadêmico.

A equipe acadêmica executará as atividades de transferência de conhecimento relativas ao projeto, bem como a produção e disseminação dos conhecimentos adquiridos no processo de implantação da gestão estratégica.

#### **4. Objetivos**

São estabelecidos os seguintes objetivos para o projeto, apresentados de forma hierárquica.

##### **Fim**

Implantar a gestão estratégica na Anvisa tendo como base os princípios da gestão pública contemporânea, da produtividade, qualidade e efetividade de suas ações, visando o cumprimento de sua missão institucional e a busca contínua da excelência e da inovação em seu futuro desejado.

##### **Propósito**

Desenvolver o processo de planejamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária que contemple, de forma contínua, o estratégico e o operacional.

##### **Resultados**

- Mobilização de gestores e servidores para execução do projeto;
- Avaliação da situação atual da Agência relativa aos processos de gestão em desenvolvimento na Agência;
- Realização do Planejamento Estratégico da Agência e desenvolvimento de seu *Balanced Scorecard*;

- Desdobramento do Plano Estratégico da Agência para as Gerências Gerais e Equivalentes;
- Desdobramento do Plano Estratégico da Agência para as Unidades;
- Estabelecimento de macroprocessos gerenciais que permitam operacionalizar as Iniciativas Estratégicas delineadas e adequação da estrutura organizacional da Agência ao plano estabelecido;
- Habilitação dos servidores da Agência no processo gerencial proposto, por meio de sua inserção em todas as etapas previstas e em treinamentos específicos;
- Estabelecimento de plano de comunicação para divulgação e promoção dos resultados obtidos aos públicos de interesse; e
- Acompanhamento da execução do Plano Estratégico da Agência.

## **5. Atividades**

Para o alcance dos resultados esperados serão desenvolvidas as seguintes atividades:

**Resultado 1:** Mobilização de gestores e servidores da Agência realizada e coleta de informações sobre as áreas da Agência realizada.

### **Atividades:**

- 1.1. Apresentação do projeto para gestores e servidores – processo de sensibilização;
- 1.2. Realização de reuniões e grupos focais para coleta de informações sobre as áreas da Agência.

**Resultado 2:** Diagnóstico realizado.

### **Atividades:**

- 2.1. Análise da estrutura organizacional e dos processos da Agência;
- 2.2. Análise dos sistemas de informação da Agência e definição dos requisitos para o aplicativo computacional a ser implantado (Balance Scorecard);
- 2.3. Pesquisa de Clima Organizacional (cliente interno), realizada com os servidores da Agência. A coleta dos dados será feita por meio de

questionário disponibilizado na Internet e entrevistas individuais com as principais chefias da organização;

2.4. Pesquisa de Satisfação e Imagem, por meio de amostragem, com os clientes da organização.

**Resultado 3:** Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard* da Agência realizados.

**Atividades:**

3.1. Definição do direcionamento estratégico da Agência:

- Análise do ambiente externo e interno da Agência;
- Revisão e estabelecimento da Missão, Visão de Futuro da Agência e os Fatores Críticos de Sucesso;
- Elaboração de documento contendo o diagnóstico da Agência.

3.2. Elaboração do Planejamento Estratégico da Agência.

- Definição dos temas estratégicos, objetivos estratégicos, elaboração do mapa estratégico e definição das iniciativas estratégicas;
- Validação interna de documento contendo o Plano Estratégico da Agência;

3.3. Elaboração do *Balanced Scorecard* da Agência

- Definição dos indicadores estratégicos e detalhamento das iniciativas estratégicas;
- Elaboração de documento contendo o *Balanced Scorecard* da Agência.

**Resultado 4:** Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard* das Gerências realizados.

**Atividades:**

4.1. Desdobramento do Plano Estratégico para as Gerências

- Definição dos objetivos estratégicos, elaboração do mapa estratégico e definição das iniciativas estratégicas;
- Elaboração de documento contendo o desdobramento do Plano Estratégico para cada Gerência ou equivalente.

4.2. Elaboração do *Balanced Scorecard* das Gerências

- Definição dos indicadores estratégicos e detalhamento as iniciativas estratégicas;
- Elaboração de documento contendo o *Balanced Scorecard* de cada Gerência ou Equivalente.

**Resultado 5:** Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard* das Unidades realizados.

**Atividades:**

5.1. Desdobramento do Plano Estratégico para as Unidades

- Definição dos objetivos estratégicos, elaboração do mapa estratégico e definição das iniciativas estratégicas;
- Elaboração de documento contendo o Desdobramento do Plano Estratégico para cada Unidade.

5.2. Elaboração do *Balanced Scorecard* das Unidades

- Definição dos indicadores estratégicos e detalhamento das iniciativas estratégicas;
- Elaboração de documento contendo o *Balanced Scorecard* de cada Unidade.

**Resultado 6:** Macroprocessos gerenciais definidos e estrutura organizacional redesenhada.

**Atividades:**

6.1. Definição e redesenho dos macroprocessos gerenciais compatíveis com o Plano Estratégico;

6.2. Redesenho da estrutura organizacional da Agência.

**Resultado 7:** Capacitação realizada.

**Atividades:**

7.1. Elaboração do material didático para a capacitação;

7.2. Capacitação dos gestores em Gestão Estratégica com o uso do *Balanced Scorecard*:

- 6 (três) cursos, com carga horária de 8 (oito) horas e 20 (vinte) alunos por curso;

- 7.3. Capacitação dos multiplicadores em Gestão Estratégica com o uso do *Balanced Scorecard*:
- 2 (um) curso, com carga horária de 8 (oito) horas e 20 (vinte) alunos;
- 7.4. Capacitação dos operadores em Gestão Estratégica com o uso do *Balanced Scorecard*:
- 6 (três) cursos, com carga horária;
  - de 16 (dezesesseis) horas e 20 (vinte) alunos por curso.

**Resultado 8:** Comunicação estabelecida.

**Atividades:**

- 8.1. Elaboração do Plano de Comunicação e divulgação da estratégia;
- 8.2. Elaboração do material de promoção e divulgação.

**Resultado 9:** Acompanhamento da execução do Plano Estratégico da Agência realizado.

**Atividades:**

- 9.1. Execução do Plano Estratégico da Agência:
- Acompanhamento da execução do Plano Estratégico;
  - Realização de análise estratégica.
- 9.2. Realinhamento Estratégico da Agência:
- Revisão do Planejamento Estratégico da Agência e do *Balanced Scorecard*;
  - Elaboração de documento contendo o Planejamento Estratégico e *Balanced Scorecard* revisado;
  - Apresentação da proposta às instâncias consultivas e ao órgão supervisor da Anvisa.

As atividades serão realizadas por meio de pesquisa de clima organizacional, pesquisa de satisfação e imagem, reuniões, palestras, grupos focais, treinamentos e estratégias de comunicação.

## **6. Público alvo**

O projeto deverá abranger todas as unidades que compõem a estrutura organizacional da Anvisa e envolver os servidores em todas as suas etapas de formulação. A cada etapa haverá validação das propostas com o corpo de dirigentes da Agência.

## **7. Condições para o sucesso do projeto**

Os principais fatores de risco que poderão influir significativamente no andamento do projeto, dizem respeito à ausência de apoio dos dirigentes durante a sua execução, mudança de dirigentes com possível falta de apoio e baixa participação dos servidores nas diferentes etapas do projeto.

Por outro lado, identificam-se os seguintes benefícios com a execução do projeto:

- Agiliza a tomada de decisões;
- Melhora a comunicação institucional;
- Aumenta a capacidade gerencial para tomada de decisão;
- Proporciona uma visão de conjunto;
- Promove uma maior delegação;
- Fornece um direcionamento único para todos;
- Orienta a elaboração de projetos institucionais; e
- Melhora o relacionamento da organização com o seu ambiente externo.

## **8. Avaliação**

Os indicadores estabelecidos para acompanhar o desenvolvimento do projeto e o alcance de seus resultados são:

- Relatórios de execução elaborados para os resultados 1 (Mobilização), 7 (Capacitação) e 8 (Comunicação);
- Seis documentos técnicos contendo em cada um deles:
  - diagnóstico institucional;
  - metodologia e resultados da pesquisa de clima organizacional;

- metodologia e resultados da pesquisa de satisfação e imagem;
- planejamento estratégico da Agência, das gerências e das unidades;
- desenho dos macroprocessos e estrutura organizacional;
- ajustes e realinhamentos resultantes do acompanhamento;
- *Balanced Scorecard* com indicadores da Agência, gerências e unidades implantado e em funcionamento;
- Cursos de capacitação: quantidade por tipo, número de alunos, carga horária;
- Material promocional e de divulgação: tipo, tiragem, público-alvo e meios de comunicação utilizados.

Outros indicadores relacionados ao número de participantes por atividade realizada (adesão e compromisso com o processo), cumprimento dos prazos estabelecidos em cronograma e execução financeira do projeto, também são estabelecidos.

A matriz lógica, apresentada a seguir, relaciona os produtos esperados, seus meios de verificação e pressupostos necessários.

Quadro 3 – Matriz Lógica do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa

RESULTADO	INDICADORES	MEIOS DE VERIFICAÇÃO	PRESSUPOSTOS
1. Mobilização de gestores e servidores da Agência realizada.	Relatórios de execução	Relatório impresso	Divulgação das palestras pela Anvisa Adesão dos profissionais da Anvisa Acesso aos documentos e às unidades da Anvisa
2. Diagnóstico realizado.	Documento técnico	Documento impresso	Acesso aos documentos e às unidades da Anvisa Apoio da Aplan na realização das entrevistas Adesão dos profissionais da Anvisa

<b>RESULTADO</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>MEIOS DE VERIFICAÇÃO</b>	<b>PRESSUPOSTOS</b>
3. Planejamento Estratégico e <i>Balanced Scorecard</i> da Agência realizados.	Documento técnico Balanced Scorecard elaborado e em funcionamento	Relatório impresso	Divulgação na ANVISA Adesão dos profissionais da Anvisa
4. Planejamento Estratégico e <i>Balanced Scorecard</i> das Gerências realizados.	Documento técnico Balanced Scorecard elaborado e em funcionamento	Relatório impresso	Divulgação na Anvisa Adesão dos profissionais da Anvisa
5. Planejamento Estratégico e <i>Balanced Scorecard</i> das Unidades realizados.	Documento técnico Balanced Scorecard elaborado e em funcionamento	Relatório impresso	Divulgação na ANVISA Adesão dos profissionais da Anvisa
6. Macroprocessos gerenciais definidos e estrutura organizacional	Relatório de execução dos macroprocessos Relatório de execução da estrutura organizacional	Relatório impresso Relatório impresso	Adesão dos profissionais da Anvisa
7 Capacitação realizada.	Nº de treinamentos Material didático elaborado	Lista de participantes Carga horária/curso Material didático editorado	Adesão dos profissionais da Anvisa Impressão e distribuição realizadas pela Anvisa
8. Comunicação estabelecida	Relatórios das atividades	Relatório impresso Tipo do material Tiragem Público alvo Meios de comunicação	Divulgação na Anvisa Adesão dos profissionais da Anvisa
9. Acompanhamento da execução do Plano Estratégico da Agência realizado.	Relatórios das atividades	Relatório impresso	Divulgação na Anvisa Adesão dos profissionais da Anvisa

## 9. Cronograma

A vigência do projeto está prevista para o período de 2 (dois) anos.

Quadro 4 – Cronograma do primeiro ano do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa, por mês de execução e segundo resultados esperados.

PRIMEIRO ANO												
RESULTADO	MES											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. Mobilização	■											
2. Diagnóstico		■	■	■	■	■						
3. PE e BSC da Agência						■	■	■				
4. PE e BSC das Gerências									■	■	■	■
6. Macroprocessos e Estrutura								■	■	■	■	■
7. Capacitação		■	■	■	■	■	■	■				
8. Comunicação		■	■	■	■							

Quadro 5 – Cronograma do segundo ano do Projeto de Planejamento Estratégico da Anvisa, por mês de execução e segundo resultados esperados.

SEGUNDO ANO												
RESULTADO	MES											
	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
5. PE e BSC das Unidades	■	■	■	■	■	■						
9. Acompanhamento da execução							■	■	■	■	■	■

## **10. Custos Estimados**

O custo estimado do Projeto é calculado com base no pressuposto que a organização acadêmica participante do projeto localiza-se em Unidade Federada distinta da Agência. O instrumento legal para estabelecimento da parceria Anvisa - Universidade é o Termo de Cooperação.

Para o cálculo das diárias é utilizada a tabela de valores pagos pela administração pública federal. A estimativa de valores para as passagens aéreas é estabelecida pelo valor médio empregado por empresas aéreas brasileiras, em trecho de ida e volta.

Para as atividades realizadas por professores e alunos de graduação e pós-graduação da instituição de ensino são utilizados como referência os valores praticados em projetos similares, diferenciando-os segundo a categoria do pesquisador – sênior, pleno e júnior.

Quadro 6 – Estimativa de custos do Projeto Planejamento Estratégico da Anvisa para dois anos.

(em R\$1,00)

RESULTADO	PROGRAMAÇÃO			
	Especificação	Valor Unitário	Quantidade *	Valor Total
1. Mobilização (Duração: 1 Mês)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	1	6.500
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	4	18.000
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	5	15.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	6	6.000
	Diárias	130	45	5.850
	Passagens	1.200	16	19.200
	Material de Consumo	-	-	1.000
	<b>Subtotal</b>			
2. Diagnóstico (Duração: 4 Meses)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	4	26.000
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	24	108.000
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	20	60.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	24	24.000
	Diárias	130	280	36.400
	Passagens	1.200	88	105.000
	Material de Consumo	-	-	2.000
	<b>Subtotal</b>			
3. PE/BSC Agência (Duração: 3 Meses)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	3	19.500
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	17	76.500
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	14	42.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	17	17.000
	Diárias	130	198	25.740
	Passagens	1.200	62	74.400
	Material de Consumo	-	-	1.500
	<b>Subtotal</b>			

\* Obs. Os valores registrados na coluna "quantidade" são o resultado da seguinte operação: nº de profissionais X nº previsto de meses para a realização da atividade.

(em R\$1,00)

RESULTADO	PROGRAMAÇÃO			
	Especificação	Valor Unitário	Quantidade *	Valor Total
4. PE/BSC Gerência (Duração: 4 Mês)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	4	26.000
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	12	54.000
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	32	96.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	20	20.000
	Diárias	130	440	57.200
	Passagens	1.200	120	144.000
	Material de Consumo	-	-	2.000
<b>Subtotal</b>				<b>399.200</b>
5. PE/BSC Unidades (Duração: 6 Meses)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	6	39.000
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	12	54.000
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	48	144.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	18	18.000
	Diárias	130	660	85.800
	Passagens	1.200	180	216.000
	Material de Consumo	-	-	3.000
<b>Subtotal</b>				<b>559.800</b>
6. Macroprocessos (Duração: 5 Meses)	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	5	22.500
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	15	45.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	5	5.000
	Diárias	130	220	28.600
	Passagens	1.200	60	72.000
<b>Subtotal</b>				<b>173.100</b>

\* Obs. Os valores registrados na coluna "quantidade" são o resultado da seguinte operação: nº de profissionais X nº previsto de meses para a realização da atividade.

(em R\$1,00)

RESULTADO	PROGRAMAÇÃO			
	Especificação	Valor Unitário	Quantidade *	Valor Total
7. Capacitação (Duração: 7 Mês)	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	19	85.500
	Diárias	130	51	6.630
	Passagens	1.200	14	16.800
<b>Subtotal</b>				<b>108.930</b>
8. Comunicação (Duração: 3 Meses)	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	6	27.000
	Diárias	130	18	2.340
	Passagens	1.200	3	3.600
	Material de Consumo	-	-	2.000
<b>Subtotal</b>				<b>34.940</b>
9. Acompanhamento (Duração: 6 Meses)	Coordenador Acadêmico	6.500 (mês/coordenador)	6	39.000
	Bolsa Pesquisador Sênior	4.500 (mês/pesquisador)	18	81.000
	Bolsa Pesquisador Pleno	3.000 (mês/pesquisador)	24	72.000
	Bolsa Pesquisador Junior	1.000 (mês/pesquisador)	24	24.000
	Diárias	130	140	18.200
	Passagens	1.200	49	58.800
<b>Subtotal</b>				<b>293.000</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>2.259.169</b>

\* Obs. Os valores registrados na coluna "quantidade" são o resultado da seguinte operação: nº de profissionais X nº previsto de meses para a realização da atividade.

## V. Referências Bibliográficas

**BRESSER**, Luiz Carlos Pereira - **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial** – Revista do Serviço Público, 47 (1) janeiro-abril 1996, in Seminário sobre Reforma do Estado na América Latina do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, maio de 1996

**BRESSER**, Luiz Carlos Pereira – **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle** – in Cadernos MARE da Reforma do Estado, v.1, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1997

**BRESSER**, Luiz Carlos Pereira - **A Reforma Gerencial do Estado de 1995** - Revista de Administração Pública 34(4), julho 2000: 55-72, in Seminário Moderna Gestão Pública, patrocinado pelo Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

**BRESSER**, Luiz Carlos Pereira - **Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano** – in Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001: 5-24. The 2001 John L. Manion Lecture, Ottawa, Canadá.

**TANCREDI**, Francisco Bernadini, **BARRIOS**, Susana Rosa Lopez, **FERREIRA**, José Henrique Germann – **Planejamento em Saúde**, Série Saúde & Cidadania, volume 2, São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

**MATUS**, Carlos - **Política y Plan** – in Publicaciones de INVERPLAN. Cap II, 2ª Edição. Venezuela 1982.

**FEKETE**, Maria Cristina – **Bases conceituais e metodológicas do Planejamento em Saúde** - Versão adaptada do artigo “El enfoque estratégico para el desarrollo de recursos humanos, de Adolfo H. Chorny (Educación Médica y Salud, v.24, nº1, 1990) – Material Instrucional do Curso de Especialização do Projeto GERUS, Ministério da Saúde. Brasília, 1997. (Mimeo)

**MERHY, E. E. - Planejamento como tecnologia de gestão: Tendências e debates do planejamento em saúde no Brasil** - In: Razão e Planejamento (E. Gallo, org.), pp. 117-148, São Paulo: Editora Hucitec/Rio de Janeiro: ABRASCO, 1995.

**RIVERA, Francisco Javier Uribe – Por um modelo de formulação de políticas de saúde baseado no enfoque estratégico da planificação** - Cad. Saúde Pública vol.3 (4), Rio de Janeiro, Oct.Dec., 1987. 444-62 p.

**CARDOSO, Antonio José Costa, DE SIMONI, Carmem – Planejamento Estratégico em Saúde: negociando a mudança organizacional** - in Apostila do Curso de Especialização em Vigilância Sanitária – Disciplina: Planejamento. Fundação Oswaldo Cruz. Brasília, 2007. (Mimeo).

**MATUS, Carlos - Política, planejamento e governo** – 2 v., Série IPEA;143, Brasília: IPEA, 1993.

**LIMA, Paulo Daniel Barreto - A excelência em gestão pública. A Trajetória e a Estratégia do Gespública** - Editora Quality Mark. Rio de Janeiro, 2007.

**MAXIMINO, Martin, GONZÁLEZ, León – Planejamento Estratégico em Saúde com Base em Determinantes; o caso do Município de Campo Bom, RS, Brasil. Uma proposta metodológica para a gestão descentralizada** – Revista Ciência & Saúde Coletiva da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2007. ISSN 1413-8123.

**BANCO MUNDIAL – Matriz do Marco Lógico- Uma ferramenta de elaboração de projetos** - Texto de apoio ao Curso Lideres, Salvador, 2004.

**RUA, Maria das Graças – A aplicação prática do Marco Lógico** – Texto in Curso: Aperfeiçoamento em Acompanhamento, Avaliação e Monitoramento de Programas e Projetos Sociais do FNDE, Disciplina: Monitoramento e Avaliação de Programas e Projetos Sociais. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2005. (Mimeo)

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE – **Enfoque lógico para la gestion de proyectos em la Organizacion Panamericana de La Salud (OPS)** – Informe Técnico OPS/DAP/96.1.18 – Original: Español/Inglês, Janeiro 1996 (Mimeo)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – **Pesquisa de Clima Organizacional na Anvisa** – GK N5 Consultoria S/C Ltda. Brasília, 2006 (Mimeo)

**SANTOS, Maria Zilma - A Institucionalização do Planejamento na Anvisa.** 2007. 137f. Tese (Mestrado em Saúde Coletiva). Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2007

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - **Relatório de Atividades 2008 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária** - 1ª Ed. Brasília, 2009

Agência Nacional de Vigilância Sanitária - **Relatório de Gestão 2008 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária** - 1ª Ed. Brasília, 2009

Agência Nacional de Vigilância Sanitária – **Mapeamento de Macroprocessos** – Núcleo de Tecnologia da Informação, Universidade de Brasília. Brasília, 2008 (Mimeo)

**KAPLAN, R.S. & NORTON, D. P. - Kaplan e Norton na prática** - 2ª reimpressão. Elsevier Editora Ltda., Rio de Janeiro, 2004