

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA AGÊNCIA
NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA POR MEIO DE TÉCNICAS
DE GESTÃO DE PROCESSOS**

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE

RODRIGO ROGRIGUES SAVINI

Brasília - 2020

RODRIGO RODRIGUES SAVINI

OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA AGÊNCIA NACIONAL DE
VIGILÂNCIA SANITÁRIA POR MEIO DE TÉCNICAS DE GESTÃO DE PROCESSOS

Trabalho final de curso apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do grau de mestre.

Área de concentração: Governança e Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Kaizô Iwakami Beltrão.

BRASÍLIA, DF
2020

Savini, Rodrigo Rodrigues

Otimização do processo orçamentário da Agência nacional de Vigilância Sanitária por meio de técnicas de gestão de processos / Rodrigo Rodrigues Savini. – 2020.

108 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Kaizô Iwakami Beltrão.

Inclui bibliografia.

1. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Brasil). 2. Agências reguladoras de atividades privadas - Brasil. 3. Planejamento estratégico. 4. Orçamento – Brasil. I. Beltrão, Kaizô I. (Kaizô Iwakami), 1951- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.073

RODRIGO RODRIGUES SAVINI

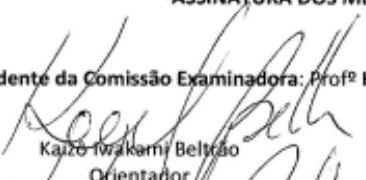
**"OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA POR
MEIO DE TÉCNICAS DE GESTÃO DE PROCESSOS".**


Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a)
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do
grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 21/09/2020

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA


Presidente da Comissão Examinadora: Prof^o Kaizô Iwakami Beltrão


Kaizô Iwakami Beltrão
Orientador


Paulo Roberto de Mendonça Motta
Membro Interno


Danitza Passamai Rojas Buvínich
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº 068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.


Flavio Carvalho de Vasconcelos
Diretor


Antonio de Araujo Freitas Junior
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV

Antonio Freitas, PhD
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

Dedico esta dissertação à minha mãe, Léa Rodrigues Savini e em memória ao meu pai Wagner, ambos exemplos de dedicação aos filhos e honestidade, pela criação sempre baseada no crescimento pessoal, profissional e espiritual.

AGRADECIMENTOS

À Agência Nacional de Vigilância Sanitária, pela oportunidade proporcionada aos seus servidores na participação dessa capacitação de excelência em Administração Pública.

À Fundação Getúlio Vargas e aos professores do curso de mestrado profissional pelo conhecimento compartilhado nos encontros presenciais em sala de aula e pelas diferentes metodologias de ensino aplicadas.

À minha filha Ana Beatriz, pelo amor incondicional que me motiva todos os dias a ser uma pessoa melhor.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Kaizô Iwakami Beltrão, pela paciência e preciosas sugestões dadas durante a jornada desse trabalho.

Aos meus colegas de profissão, companheiros de curso de mestrado, pelo compartilhamento das alegrias e angústias vividas no curso, também, por todo apoio nos momentos difíceis dessa jornada.

Aos meus colegas da Gerência de Orçamento e Finanças pela atuação colaborativa em todo o trabalho, enriquecendo não só meus conhecimentos sobre as temáticas da área, como também na possibilidade de registrar cientificamente.

RESUMO

Objetivo – O presente estudo pretende identificar melhorias a serem implementadas no processo orçamentário da Anvisa para sua otimização e adequação às mudanças impostas pela alteração do status de todas as Agências Reguladoras Federais para setorial orçamentária e financeira, pela Lei nº 13.848/2019, chamada Lei Geral das Agências Reguladoras.

Metodologia – A pesquisa foi realizada em duas etapas: a primeira consistiu na pesquisa documental e entrevistas com gestores de outras agências acerca do processo orçamentário no âmbito do governo federal e as especificidades do mesmo na Anvisa. Na segunda, utilizou-se a metodologia da gestão de processos para melhorias no processo orçamentário da Agência e implementação de melhorias, contando com a documentação de todo o método.

Resultados – Restou demonstrado que o processo orçamentário e financeiro da Anvisa necessita de incrementos estruturais para melhoria da cadeia decisória e da institucionalização da função de monitoramento para que se tenha conformidade com todas as alterações trazidas pela Lei das Agências Reguladoras, que alterou o status de unidade orçamentária para setorial no âmbito da Administração Pública Federal.

Limitações – A principal limitação da pesquisa está em ser estudado o caso específico da alteração de status orçamentário de unidade orçamentária para setorial, na Administração Pública Federal e com as especificidades das Agências Reguladoras.

Contribuições práticas – Ao adequar-se à condição de setorial orçamentária com a utilização da metodologia de gestão de processos, a Anvisa está declinada a: gerir o orçamento com foco em resultados, otimizar a utilização dos recursos públicos, melhor monitorar a execução orçamentária, fortalecer a transparência do planejamento e execução orçamentários, melhor subsidiar a tomada de decisão pelos gestores da Agência e proporcionar tempestividade na alocação dos recursos disponíveis.

Contribuições sociais – Documentação de todas as etapas de redesenho do processo orçamentário para estímulo a sua utilização e ampliação das pesquisas por outras Agências Reguladoras da Administração Pública Federal.

Originalidade – Esse é o primeiro modelo de redesenho do processo orçamentário das Agências Reguladoras Federais para adequação à alteração de status de unidade orçamentária para setorial, com a utilização de metodologia de gestão de processos.

Palavras-chave: Agências Reguladoras; gestão por resultados; gestão de processos; Lei Geral das Agências Reguladoras; planejamento orçamentário; cultura organizacional.

Categoria do artigo: Dissertação de Mestrado.

ABSTRACT

Objective - The present study intends to identify improvements to be implemented in Anvisa's budget process for its optimization and adaptation to the changes imposed by the modification of the status of all Federal Regulatory Agencies for budgetary and financial sectorial, by Law nº 13,848 / 2019, called General Law of Regulatory Agencies.

Methodology - The research was carried out in two stages: the first consisted of documentary research and interviews with other agencies' managers about the budgetary process on federal government's scope and the specifics of it in Anvisa. In the second, the process management methodology was used to improve the Agency's budget process and implement improvements, with documentation of the entire method.

Results - Remains demonstrated that Anvisa's budgetary and financial process needs structural increments to improve the decision-making chain and the institutionalization of the monitoring function in order to comply with all changes brought by the Law of Regulatory Agencies, which changed the status of the unit budgeting for sectorial within the scope of the Federal Public Administration.

Limitations - The main limitation of the research is that the study was the specific case of the budgetary status change from budgetary unit to sectorial, in the Federal Public Administration and with the specificities of the Regulatory Agencies.

Practical contributions - By adapting to the condition of sectorial budgetary with the use of process management methodology, Anvisa is committed to: managing the budget with a focus on results, optimizing the use of public resources, better monitoring budget execution, strengthening transparency in budget planning and execution, better subsidizing decision making by the Agency's managers and providing timely allocation of available resources.

Social contributions - Documentation of all stages of redesigning the budget process to encourage its use and expansion of research by other Regulatory Agencies of the Federal Public Administration.

Originality - This is the first model for redesigning the budgetary process of the Federal Regulatory Agencies to adapt to changing the status of the budgetary unit to sectorial, using process management methodology.

Keywords: Regulatory Agencies; results-based management; processes management; General Law of Regulatory Agencies; budget planning; organizational culture.

Article category: Master's Dissertation

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cadeia de Valor da Anvisa.....	31
Figura 2 – Ciclo de vida BPM.....	32
Figura 3 – Escala de níveis de capacidade tecnológica (versão simplificada)	39
Figura 4 – Organograma da Anvisa.....	58
Figura 5 – Percentual de Inexecução da Despesa da Anvisa 2000 a 2018.....	62
Figura 6 – Evolução das despesas empenhadas e pagas da Anvisa 2016-2018	64
Figura 7 – Distribuição das despesas empenhadas da Anvisa em 2018, por Grupo de Natureza da Despesa – GND	65
Figura 8 – Impacto do Contingenciamento no Orçamento da Anvisa em 2018.....	66
Figura 9 – Execução da despesa da Anvisa por Natureza da Despesa – Exercício 2018.....	66
Figura 10 – Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo.....	68
Figura 11 – Mapa Estratégico da Anvisa 2016-2019	71
Figura 12 – Mapa Estratégico da Anvisa 2020-2023	73
Figura 13 – Diagrama de Causa e Efeito – Processo Orçamentário e Financeiro da Anvisa....	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Percentual de Inexecução da Despesa	62
Tabela 2 – Comparativo de cargos de gestão em orçamento e finanças nas Agências Reguladoras Federais.....	84

LISTA DE SIGLAS

ABMP	<i>Association of Business Process Management Professionals</i>
AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
BPM	<i>Business Process Management</i>
BPM CBOK	<i>Business Process Management Body of Knowledge</i>
BPMS	<i>Business Process Management Suites/System</i>
CVPAF	Coordenação de Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
GEFIC	Gerência de Orçamento e Finanças da Anvisa
GGGAF	Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira da Anvisa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MTO	Manual Técnico do Orçamento do Governo Federal
OBZ	Orçamento Base Zero
ONU	Organização das Nações Unidas
NPM	<i>New Public Management</i>
PDCA	<i>Plan, Do, Check and Act</i>
PGC	Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações
PLANOR	Planejamento Orçamentário da Anvisa
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNS	Plano Nacional de Saúde
PPA	Plano Plurianual
SNVS	Sistema Nacional de Vigilância Sanitária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento Público
SIPLAN	Sistema de Planejamento da Anvisa
SUS	Sistema Único de Saúde
UO	Unidade Organizacional

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 JUSTIFICATIVA	19
1.2 O PROBLEMA	22
1.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	22
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	22
1.5 OBJETIVOS	24
1.6 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	24
2. METODOLOGIA	26
3. REFERENCIAL TEÓRICO	30
3.1 GESTÃO DE PROCESSOS	30
3.1.1 <i>Business Process Management</i>	31
3.1.2 <i>Processo de Negócio</i>	33
3.1.3 <i>Modelagem de processos e BPMN</i>	34
3.2 INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO	36
3.3 ORÇAMENTO PÚBLICO	40
3.4 TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS	44
3.4.1 <i>Orçamento tradicional</i>	45
3.4.2 <i>Orçamento moderno</i>	45
3.4.3 <i>Orçamento de desempenho</i>	46
3.4.4 <i>Orçamento programa</i>	46
3.4.5 <i>Orçamento base zero ou por estratégia</i>	47
3.4.6 <i>O novo orçamento de desempenho</i>	48
3.5 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	49
3.6 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS INTEGRADOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	50
3.7 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	53
4. A ANVISA	56
4.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA ANVISA	59
4.2 MAPEAMENTO DO ESTADO ATUAL (AS IS)	67
4.3 MAPEAMENTO DO ESTADO FUTURO (TO BE)	69
4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ANVISA	70
4.5 INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA ANVISA	72
4.5.1 <i>Indicadores de desempenho na alocação de recursos</i>	74

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	76
5.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL	82
5.2 DIFICULDADES ENCONTRADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DO PROCESSO.....	85
5.3 MONITORAMENTO E CONTROLE	87
6. CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE MELHORIAS	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
APÊNDICES	97

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público envolve o processo que se inicia com o planejamento, onde são definidos os planos e programas que representam as prioridades do governo para determinado período. Estimam-se a receita de cada exercício financeiro, as despesas orçamentárias suficientes para prover a manutenção das atividades do Estado e as políticas públicas adotadas pelo governo.

O ciclo orçamentário representa o conjunto de etapas de planejamento, execução, controle, avaliação e correções de rumo, previstas em instrumentos legais que definem as diretrizes, metas e alocação de recursos para a formulação e implementação das políticas públicas.

As leis do ciclo orçamentário são de iniciativa privativa do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo as respectivas aprovações, inclusive com a prerrogativa de alterá-las. Ao Poder Executivo, que tem também o poder de veto, a gestão orçamentária e financeira, ficando a cargo do Tesouro Nacional, órgão integrante do atual Ministério da Economia. Há disposições constitucionais e legais que disciplinam como deve ser aplicado o recurso público, determinando despesas vinculadas obrigatórias e despesas discricionárias, basicamente as correntes e aquelas caracterizadas como de investimento.

No âmbito do governo Federal, as principais diretrizes orçamentárias estão previstas na Constituição Federal nos artigos 165 a 169 (BRASIL, 1988). Os principais parâmetros estão fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), que estabelece limites ao administrador público, e na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), que estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle do orçamento. Basicamente, o governante elabora as três peças do ciclo orçamentário (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) respeitando a legislação vigente acerca das finanças públicas em sintonia com o programa de governo chancelado pela população no momento da eleição.

A estrutura de funcionamento do sistema de planejamento e orçamento federal é constituída basicamente de um órgão central, Secretaria de Orçamento Federal – SOF, vinculada ao Ministério da Economia, órgãos setoriais, que são as unidades de planejamento e orçamento nos órgãos e entidades da Administração (dentre os quais se insere a Anvisa) e

órgãos específicos, que são vinculados ou subordinados ao órgão central do sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

Das fases, ou dimensões, do orçamento destaca-se, no âmbito da Unidade Gestora da Anvisa, a de planejamento como importante ferramenta de gestão na definição de metas, objetivos, controle e monitoramento das políticas vigentes na Agência, e a dimensão financeira que sistematiza as receitas e despesas, facilitando o controle desse fluxo.

As despesas públicas são classificadas como financeiras (amortização, juros e encargos das dívidas interna e externa, aquelas que remuneram os investidores do mercado financeiro) e não financeiras ou primárias, contendo todas as demais despesas do governo. As despesas primárias executadas pela Anvisa, assim como nas demais unidades gestoras do governo, são classificadas por natureza¹:

- Obrigatórias, sendo aquelas cuja execução não pode ser suspensa por decisão unilateral do governante. São criadas por lei que define os valores e condições das obrigações, assim como os respectivos favorecidos. Como exemplo podem ser citadas aquelas para despesas com pessoal, sentenças judiciais, transferências constitucionais e legais, benefícios previdenciários, juros e encargos da dívida;
- Discricionárias, aquelas que podem ser indicadas pelos governantes (gestores públicos) para investimentos e alocações nas políticas públicas definidas.

No que tange à execução financeira das despesas públicas no âmbito Federal, a Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) previu a necessidade de estipular cotas trimestrais das despesas que cada Unidade Organizacional estava autorizada a utilizar com intuito de manter o equilíbrio entre as receitas e despesas no momento da execução orçamentária. A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe aperfeiçoamento ao mecanismo determinando a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, bem como fixação das metas bimestrais de arrecadação, no prazo de 30 dias após a publicação dos orçamentos, pois, verificada a frustração de receita ou acréscimo nas despesas obrigatórias, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajustes entre receitas e despesas.

No Poder Executivo a limitação dos gastos públicos é realizada por meio de decreto, conhecido como Decreto de Contingenciamento, que é detalhado por portaria ministerial do

¹ Grupo de Natureza da Despesa – GND é publicado anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Para o exercício de 2019 foi publicada a Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.

atual Ministério da Economia, evidenciando os valores autorizados para movimentações e empenhos para pagamentos no decorrer do exercício financeiro.

O Decreto de Contingenciamento tem como objetivos:

- Estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;
- Estabelecer cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamentos) dos recursos financeiros para o Governo;
- Cumprir a legislação orçamentária;
- Assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário, sendo este definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se as receitas e despesas com juros.

Rezende e Cunha (2014, p. 26) descrevem sobre o contingenciamento que:

A centralização do controle da execução da despesa na Secretaria do Tesouro Nacional foi reforçada no início da primeira década deste século, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a regulamentação de um de seus dispositivos que estabeleceu a possibilidade de o Executivo, mediante decreto, bloquear gastos sempre que ao programar a execução orçamentária, o que deve ser feito trinta dias após aprovado o orçamento pelo Congresso, constatar que ele é inconsistente com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na Anvisa, o Planor é um sistema eletrônico de planejamento orçamentário utilizado, que possibilita cada unidade administrativa da Agência elaborar o conjunto de atividades que demandarão recurso orçamentário para sua execução em cada exercício financeiro. O monitoramento da execução financeira e orçamentária de cada área pode ser realizado pelo Painel de Execução Orçamentária constante na intranet da Agência.

Os recursos constantes no planejamento orçamentário da Anvisa são destinados para viabilizar a consecução dos objetivos estabelecidos no PPA como o programa de Gestão e Manutenção de atividades da Agência e para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde – SUS, protegendo e promovendo a saúde da população, mediante a intervenção dos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária. A programação física, orçamentária e financeira da Agência, alinhada ao seu monitoramento,

contribui para a concretização das diretrizes definidas no Planejamento Estratégico, ferramenta de gestão que estabelece o direcionamento da organização para o futuro e define as diretrizes para sua atuação, detalhando de forma clara quais são seus objetivos e como serão alcançados.

O ciclo de planejamento estratégico da Anvisa vigente durante a elaboração do presente trabalho (ANVISA, 2020b) cobriu o período de 2016 a 2019, coincidindo com a vigência do PPA do governo Federal e do Plano Nacional de Saúde, promovendo a integração entre os instrumentos e fortalece o monitoramento gerencial. Os exercícios fiscais de 2019 e 2020 representam grande desafio para a área de orçamento e finanças da Anvisa, pois adicionando-se ao fato do desenvolvimento do novo planejamento estratégico para o quadriênio 2020 a 2023 (ANVISA, 2020c), a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, designada Lei Geral das Agências Reguladoras, alterou substancialmente o processo orçamentário em virtude da mudança de status da Agência perante os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, passando de órgão específico vinculado ao Ministério da Saúde para órgão setorial, caracterizando-se pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, conforme disposto no caput do Art. 3º da referida Lei.

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação. (BRASIL, 2019a)

A alteração para órgão setorial perante o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal modifica profundamente o processo orçamentário, desde o planejamento (PLOA) até a execução, também a cadeia do processo decisório, da forma de prestação de contas e do controle social. Na prática, o processo orçamentário, que antes da Lei era de iniciativa e responsabilidade do Ministério da Saúde perante o Órgão Central do Governo Federal (Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia), passa para a responsabilidade direta da Anvisa, por intermédio da Gerência de Orçamento e Finanças (Gefic), subordinada à Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira (GGGAF). Dessa forma, a interlocução para elaboração da proposta orçamentária anual e tratativas acerca da execução orçamentária e financeira passa a ser diretamente junto ao Ministério da Economia, o que necessitará adequações significativas

no processo, principalmente na acurácia do planejamento e monitoramento durante os exercícios fiscais.

O MTO (Manual Técnico do Orçamento) 2020 destaca no subitem 1.2 o papel dos agentes do sistema de planejamento e orçamento federal. Como Unidade Organizacional, a Anvisa era responsável pela programação detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo, realizando as seguintes ações de acordo com o MTO:

estabelecimento de diretrizes no âmbito da UO para elaboração da proposta e alterações orçamentárias; estudos de adequação da estrutura programática; formalização, ao órgão setorial, da proposta de alteração da estrutura programática sob a responsabilidade de suas unidades administrativas; coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de ações orçamentárias; fixação dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas unidades administrativas; análise e validação das propostas orçamentárias das unidades administrativas; e consolidação e formalização de sua proposta orçamentária. (BRASIL, 2019b)

No papel de órgão setorial, a Anvisa passa a desempenhar a articulação no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial (Unidades Organizacionais), realizando as seguintes atividades descritas no MTO 2020:

estabelecimento de diretrizes setoriais para elaboração e alterações orçamentárias; definição e divulgação de instruções, normas e procedimentos a serem observados no âmbito do órgão durante o processo de elaboração e alteração orçamentária; avaliação da adequação da estrutura programática e mapeamento das alterações necessárias; coordenação do processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de programas e ações; fixação, de acordo com as prioridades setoriais, dos referenciais monetários para apresentação das propostas orçamentárias e dos limites de movimentação e empenho e de pagamento de suas respectivas UOs; análise e validação das propostas e das alterações orçamentárias de suas UOs; e consolidação e formalização da proposta e das alterações orçamentárias do órgão.

Outro fato ocorrido no exercício de 2019 alterou algumas atividades da Gerência de Orçamento e Finanças, a decisão pela centralização administrativa da Agência, passando toda

execução orçamentária e financeira das coordenações estaduais e regionais a serem realizadas pela sede, no intuito de atender à demanda de racionalização dos recursos humanos em virtude da escassez de servidores nos estados causada principalmente pelo grande número de aposentadorias sem a devida recomposição da força de trabalho por concurso público. A centralização administrativa foi determinada por ato do Diretor-Presidente da Agência, por meio da Portaria nº 1.684/Anvisa, de 16 de outubro de 2019 descrevendo no seu primeiro artigo o seu objeto:

Art. 1º Determinar à Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira (GGGAF) que adote procedimentos visando a centralização na Unidade Gestora 253002 (Anvisa-Sede) dos processos de contratações de bens e serviços e da execução orçamentária, financeira e patrimonial das Unidades Gestoras da Anvisa nos estados, até então executados de forma descentralizada pelas Coordenações Regionais e Estaduais de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados nos Estados.

A partir do exercício de 2020 todas as atividades relativas à execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) passarão a ser executadas pela equipe da Gefic, o que impactará sobremaneira no prazo das entregas, pois o volume de trabalho previsto até o mês de dezembro é o dobro do realizado no momento do mapeamento do processo.

1.1 JUSTIFICATIVA

Os órgãos e entidades da administração pública utilizam, basicamente, a técnica tradicional para elaboração das suas peças orçamentárias, a incremental, pela qual o orçamento elaborado no exercício anterior é tomado como referência, realizando ajustes para adequações às necessidades surgidas no exercício vigente, atuando, dessa forma, à margem e não na base das ações e programas. A permanência de gastos desnecessários e a falta de critério para inserção de novos gastos podem ser destacados como distorções causadas pela elaboração incremental do orçamento.

O economista Delfim Neto chegou a descrever o orçamento incremental como geológico:

O orçamento tem caráter geológico. A condição suficiente para um programa estar no orçamento de 2015 é que tenha estado no orçamento de 2014 e, para ter estado no de 2014, é porque já estava em 2013 [...] E, assim, por uma indução regressiva, qualquer programa – seguramente sem qualquer avaliação de sua eficácia – terá permanecido [...] A geologia corre por conta dos ‘programas’ que se acumulam em camadas. Nunca terminam. Vão se somando uns sobre os outros adquirindo, quando precisa, novos nomes ‘fantasia’.²

Programas e ações que não se justificam e perpetuam nas peças orçamentárias sem questionamento das respectivas eficiência e eficácia, prejudicam a canalização de recursos para custear outras despesas que podem ser fundamentais para a atingir os objetivos da Agência.

Nesse sentido, o presente projeto de intervenção tem a finalidade de realizar o mapeamento da situação atual do processo orçamentário da Anvisa, redesenhá-lo com a perspectiva do modelo ideal na visão das partes interessadas e sugerir melhorias estruturais visando possíveis ganhos de eficiência no processo orçamentário e eficácia na execução das despesas discricionárias da Anvisa. Chiavenato (1994, p. 70) destaca o escopo de eficiência e eficácia como:

eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. [...] A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível [...]

Adicionalmente, buscar-se-á implementar técnicas de elaboração e planejamento do orçamento com base em resultados, consistindo na avaliação da oportunidade e conveniência de cada ação constante na peça de elaboração orçamentária, especificamente naquelas discricionárias. O intuito é dar mais qualidade ao gasto público e realizar avaliação contínua de todas as demandas das unidades administrativas da Agência, mantendo o foco no que será feito com o dinheiro público, qual a real agregação de valor para o escasso recurso que será investido no exercício seguinte.

² DELFIM NETO, A. Por que não começar do começo em 2017?, **Valor Econômico**, vol. 12, n. 5, 2015.

O desenvolvimento de uma nova forma de realizar determinadas atividades pode representar uma inovação no processo em destaque, conforme destaca Figueiredo et. al. (2018):

Segundo o manual de Oslo, inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

Conforme os graus de novidade constante na Escala de tipos e graus de inovação de Figueiredo (2015), o modelo proposto trata-se de adaptação simples, uma inovação incremental básica no processo estudado.

O objetivo é quebrar a tendência incremental, vinculando as despesas ao desempenho e tornando menos burocrática as previsões orçamentárias, associando os gastos ao planejamento, metas e resultados. A adoção de técnicas de resultado pode tornar como rotina a prática de avaliar ações e atividades e identificar possibilidades de redimensionamentos e até extinção, canalizando dotações e recursos para outras despesas necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos.

Giacomoni (2010, p. 60) destaca, no contexto das políticas econômicas do Estado, “se a fase é expansionista, cresce a importância da função de planejamento do orçamento; já na fase contracionista, fica reforçada sua função de controle”. Em situações de crises econômicas, como a vivida no Brasil entre os anos de 2015 e 2017 e o baixo poder de recuperação nos dois anos seguintes³, não se abandona o orçamento programático, relacionando-o com o planejamento, mas torna-se evidente a maior necessidade de controle por parte do orçamento, limitando e otimizando as despesas públicas (política econômica contracionista). Como alternativa para mitigar os problemas no planejamento orçamentário da Anvisa, avaliou-se adotar práticas da técnica do orçamento base-zero que, de acordo com Pyhrr (1978), não é novidade na administração pública, pois surgiu no início da década de 1970 no governo de Jimmy Carter enquanto governador do estado da Geórgia nos Estados Unidos, passando depois a mesma experiência para o governo federal americano. Apesar de ainda não ter sido adotada em nenhuma das três esferas de governo no Brasil, alguns órgãos e entidades da administração

³ Séries históricas da taxa acumulada do PIB a preços de mercado. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa.

adotaram práticas do orçamento base-zero para as despesas primárias discricionárias, foco do presente trabalho.

1.2 O PROBLEMA

Tendo em vista as recentes alterações legais que afetaram o processo orçamentário da Anvisa e o percentual histórico de execução das despesas discricionárias consignadas nos orçamentos anuais, questiona-se:

Quais as adequações necessárias no processo orçamentário da Anvisa, desde o planejamento até a execução, para que seja orientado para resultados após as alterações impostas pela Lei Geral das Agências Reguladoras – Lei nº 13.848/2019?

1.3 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa está limitada ao processo orçamentário da Anvisa, análise acerca dos seus sistemas de informação e demais recursos de monitoramento, controle orçamentários e, eventualmente, suas interfaces com o Planejamento Estratégico. Análises de processos orçamentários de outros órgãos ou instituições foram realizadas estritamente para identificação de boas práticas.

Como recorte temporal, analisar-se-á o ciclo orçamentário que inicia com o planejamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020 para identificação das atividades relacionadas, por meio do mapeamento do processo específico. Por esse motivo, há limitação para validação da efetividade do modelo proposto em virtude de as novas atividades terem impacto até o fim do exercício fiscal em 31 de dezembro de 2020.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O atual cenário econômico-social brasileiro exige grande racionalidade na utilização dos recursos públicos, tanto na alocação quanto na efetiva execução. No contexto econômico, a Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu um novo regime fiscal determinando limite à

expansão dos dispêndios públicos, caracterizando a tendência recente pela contenção de gastos públicos. Já no contexto social, há maior engajamento no exercício do controle do gasto público e demanda cada vez maior por serviços públicos de melhor qualidade.

Rezende e Cunha (2014, p.49) constatarem que:

As dificuldades enfrentadas pelos gestores são ainda agravadas pelas regras orçamentárias vigentes, que estipulam em detalhe onde os recursos autorizados na lei orçamentária têm que ser aplicados, e pelo descompasso entre a descentralização da gestão de serviços públicos essenciais e a centralização de recursos requeridos para o seu financiamento. Esse descompasso implica no repasse de uma parcela expressiva dos recursos que compõem o orçamento federal a estados e municípios, que assumem a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Portanto, quando as medidas adotadas no plano da execução da despesa do governo federal afetam também a regularidade dessas transferências, elas repercutem na qualidade da prestação de serviços essenciais ao crescimento econômico e à melhoria de condições sociais.

O que se pretende é a melhoria em sentido qualitativo dos programas e projetos a serem priorizados para a alocação dos recursos orçamentários da Anvisa e, também, maior eficácia na execução das dotações destacadas às despesas primárias discricionárias para que a Agência possa gerar melhores resultados à sociedade, justificando a análise aprofundada do processo orçamentário e possibilitando eventuais ajustes. Nesse sentido de qualidade da execução orçamentária, Rezende e Cunha (2014, p. 48) realizam pertinente destaque acerca da tempestividade no investimento, quando escrevem:

A composição dos investimentos fica amarrada ao passado e algo que havia sido previsto para ser feito dois ou três anos atrás, será feito independentemente de ter perdido oportunidade, inviabilizando a execução de investimentos mais adequados a necessidades do presente. Ademais, a execução de investimentos a cargo dos órgãos setoriais perde qualquer perspectiva de obedecer a uma visão de conjunto, ficando sem condições de gerar a sinergia necessária para aumentar sua eficácia.

O problema é ainda maior em virtude das dificuldades dos gestores públicos na execução do orçamento extremamente vinculado e, como citam os autores, “pelo descompasso

entre a descentralização da gestão de serviços públicos essenciais e a centralização de recursos requeridos para o seu financiamento”. Outro grande desafio no Brasil consiste na grande preocupação com o controle em detrimento ao foco nos resultados da aplicação dos recursos públicos.

1.5 OBJETIVOS

Objetivo Primário:

- Propor aprimoramento no processo de planejamento e execução orçamentária da Anvisa a partir da análise comparativa do seu redesenho, levando em consideração a perspectiva do processo ideal com foco em resultados e adequado às novas legislações promulgadas no exercício fiscal de 2019, comparado com o processo executado no biênio 2018 a 2019.

Objetivos Secundários:

- Diagnóstico detalhado do ciclo orçamentário da Anvisa – Planejamento e execução;
- Adequação do processo ao novo modelo imposto após a promulgação da Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras;
- Proposição de novo desenho do processo visando otimizar a utilização dos recursos públicos disponibilizados à Anvisa;

1.6 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O estudo está delimitado à aplicação de técnica de orçamento com base em resultados na administração pública federal brasileira e sua possível implementação na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Também, na utilização da metodologia de gestão de processos para adequação do processo orçamentário ao disposto no Art. 3º da Lei nº 13.848 (BRASIL, 2019a), o qual caracteriza a natureza especial conferida às agências reguladoras.

Esta dissertação é composta de seis capítulos e nove apêndices. O primeiro capítulo é esta introdução. O segundo capítulo trata da metodologia de imersão do pesquisador no estudo do caso proposto. O terceiro capítulo apresenta o referencial teórico dando sequência ao descrito

no capítulo anterior, apresentando os conceitos relacionados à gestão de processos de trabalho, orçamento público e planejamento estratégico. O quarto capítulo especifica os detalhes institucionais da Anvisa, seus modelos atuais no momento da pesquisa e futuro sugerido do processo orçamentário, planejamento estratégico vigente e descrição acerca da sua integração com a alocação de recursos. O quinto capítulo aborda a análise dos resultados atingidos durante a pesquisa, abordando a capacidade institucional, dificuldades encontradas na implementação da metodologia de gestão de processos de trabalho e no monitoramento e controle. O sexto e último capítulo consiste nas conclusões da pesquisa e propostas de melhorias sugeridas. Entre os apêndices, destacam-se aqueles relacionados à documentação do diagnóstico do processo (Apêndices E.2 e F), os fluxogramas essenciais para análise das possibilidades de melhorias (Apêndices A, B e C) e o mapa de indicadores de desempenho desejáveis (Apêndice G).

2. METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado por pesquisa qualitativa utilizando-se estudo de caso descritivo exploratório no qual, conforme Godoy et al. (2006), o objeto de pesquisa é analisado profundamente e é descritivo quando apresenta relato detalhado de determinado fenômeno sem hipóteses ou suposições. Vergara (2000) argumenta que a pesquisa descritiva “não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”. Dessa feita, objetivou-se realizar diagnóstico do processo orçamentário da Anvisa (Apêndice E.2), identificando informações aprofundadas sobre suas principais características e realizando análise crítica sobre o modelo atual. A finalidade foi a de propor aprimoramentos para melhor aderência a modelos por resultados e adequado ao novo status de setorial orçamentária e financeira após a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras, na perspectiva de melhor utilizar os recursos disponíveis, entendendo não haver previsão de novos concursos para reposição de pessoal e, baseado nas boas práticas e experiência do pesquisador na gestão de processos, não ser aconselhável a informatização de processos de trabalho sem que os mesmos estejam organizados.

O estudo de caso pressupõe uma imersão do pesquisador no caso concreto a ser estudado, permitindo amplo conhecimento da realidade e dos fenômenos pesquisados, conforme Yin (2001) quando cita que essa técnica de pesquisa trata de “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real”. O autor também destaca que “o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações” (Yin 2001). Há a preocupação de que o estudo de caso fornece pouca base para uma generalização científica. Nesse sentido, Lipset et al. (1956) ressalta que:

[...] os estudos de caso, da mesma forma que os experimentos, são generalizáveis a proposições teóricas, e não a populações ou universos. Nesse sentido, o estudo de caso, como o experimento, não representa uma "amostragem", e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística). Ou, como descrevem três notáveis cientistas sociais em seu estudo de caso único, o objetivo é fazer uma análise "generalizante" e não "particularizante" (apud YIN, 2001, p. 419-420).

Destaca, ainda, habilidades necessárias para um pesquisador na utilização do estudo de caso:

Uma pessoa deve ser capaz de fazer boas perguntas – e interpretar as respostas; Uma pessoa deve ser uma boa ouvinte e não ser enganada por suas próprias ideologias e preconceitos; Uma pessoa deve ser capaz de ser adaptável e flexível, de forma que as situações recentemente encontradas possam ser vistas como oportunidades, não ameaças; Uma pessoa deve ter uma noção clara das questões que estão sendo estudadas, mesmo que seja uma orientação teórica ou política, ou que seja um modo exploratório. Essa noção tem como foco os eventos e as informações relevantes que devem ser buscadas a proporções administráveis; uma pessoa deve ser imparcial em relação a noções preconcebidas, incluindo aquelas que se originam de uma teoria. Assim, uma pessoa deve ser sensível e estar atenta a provas contraditórias. (YIN, 2001, p. 81)

A coleta de dados para o estudo de caso pode se basear em muitas fontes de evidências, segundo Yin (2001). Em consonância com a sua obra, o presente estudo terá como fontes: documentação acerca do processo orçamentário da Anvisa, registros em arquivos específicos da área, entrevistas com agentes no processo orçamentário (assim como para fornecedores e clientes responsáveis, respectivamente, pelos *inputs* e *outputs* do processo), observação direta (passiva) pelo pesquisador na execução das etapas do processo e observação participante (ativa no processo). A intenção é observar os três princípios elencados pelo autor como maximizadores da utilização de várias fontes de dados: utilizar várias fontes de evidência, criar um banco de dados para o estudo de caso e manter o encadeamento de evidências.

O relatório do estudo de caso é um importante meio de comunicação entre o pesquisador e o público-alvo (YIN, 2001). A seleção do relatório escrito para o caso específico do presente trabalho fundamenta-se pela maior conveniência à forma necessária de apresentação do projeto de intervenção e, também, para que seja documentado e utilizado pela Anvisa como referencial para novas pesquisas acerca do processo orçamentário e seus desdobramentos. Em se tratando de caso simples, a narrativa será simples e descritiva para análise do caso específico.

Justifica a utilização de pesquisa qualitativa para o presente trabalho consoante o disposto por Gil (1999) quando destaca o seu uso para o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno estudado e suas relações, valorizando o contato direto com a situação - buscando o que é comum e, ao mesmo tempo, ficando aberta para perceber a

individualidade e os múltiplos significados. Esse tipo de pesquisa pressupõe o contato direto do pesquisador com o ambiente e situação investigados.

As informações serão geradas a partir de coleta de dados primários obtidos por:

- Informações e características específicas do processo orçamentário da Anvisa após o resultado do mapeamento do processo;
- Relatórios de sistemas de informações gerenciais sobre orçamento e finanças;
- Pesquisa de campo junto a órgãos e entidades da administração pública federal que já tenham implementado técnicas relacionadas à efetividade no ciclo orçamentário, em conteúdos disponíveis nos respectivos sítios eletrônicos, ou com utilização de entrevistas semiestruturadas e participação ativa do entrevistador, analisando o conteúdo; e por dados secundários coletados por pesquisa bibliográfica e documental.

Conforme entendimento de Trivínos (1987, p.146), “a entrevista semiestruturada parte de questionamentos básicos, suportados em teorias que interessam à pesquisa, podendo surgir hipóteses novas conforme as respostas dos entrevistados”. Para melhor aproveitamento das respostas dadas nas entrevistas tanto de agentes internos da Anvisa, quanto externos, atentar-se-á para minimização das desvantagens destacadas ao método por Gil (1999) na fase de coleta de dados como a falta de compreensão ou incapacidade do entrevistado ou qualquer influência ou interferência por parte do entrevistador. Por outro lado, o autor destaca como vantagens da técnica a abrangência e eficiência na obtenção dos dados, classificação e quantificação, oferecendo ainda grande flexibilidade e possibilidade de captação de informações pela comunicação não verbal, que pode acontecer quando das entrevistas realizadas para o mapeamento do processo orçamentário da Anvisa e, também, naquelas junto a gestores de outros órgãos federais.

A pesquisa bibliográfica fornece ao pesquisador amplo instrumental analítico, conforme destaca Vergara (2000), já que esta é desenvolvida a partir de material já elaborado de livros e artigos científicos e é importante para o levantamento de informações básicas sobre os aspectos direta e indiretamente ligados ao tema pesquisado. Lakatos e Marconi (2001) ressaltam ainda a importância de toda pesquisa ter embasamento na pesquisa bibliográfica para que não haja desperdício de tempo com um problema já solucionado e que se possa chegar a conclusões inovadoras.

Portanto, a coleta de dados abrangerá:

- Pesquisa bibliográfica com estudo de publicações em livros, revistas especializadas, teses, dissertações e sítios na internet relacionados com os temas de gestão de processos e orçamento público brasileiro.
- Pesquisa documental explorando registros acerca do planejamento estratégico e contrato de gestão da Anvisa, relatórios afetos à governança e gestão de recursos da Agência, relatórios orçamentários e documentos produzidos no âmbito da gestão do processo orçamentário e respectivo mapeamento.

A análise dos dados, importante fase da pesquisa por representar o ponto de partida para apresentação dos resultados, dar-se-á por método informal e não quantitativo, segundo entendimento de Trivinõs (1987, p. 137) que “todos os meios que se usam na investigação quantitativa podem ser empregados também no enfoque qualitativo”, variando apenas o enfoque, destacado na sua obra acerca do papel do pesquisador como observador, citando o autor, “atenção especial ao informante, ao mesmo observador e às anotações de campo”.

O referencial teórico é composto por pesquisa em artigos, dissertações, livros e modelos disponíveis acerca do tema, de amplo conhecimento pelas áreas técnicas de orçamento público e gestão de processos, também, por meio da legislação específica vigente.

Não houve custos adicionais para a Anvisa além da remuneração do servidor pesquisador e custeio do curso de mestrado, pois a pesquisa de campo foi realizada por meio de entrevistas técnicas virtuais junto a outras agências reguladoras.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 GESTÃO DE PROCESSOS

O modelo institucional baseado por processos representa uma quebra do paradigma de divisão por funções (organização funcional) na organização. Conforme disposto no Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK, sigla em inglês) da Associação dos Profissionais em Gerenciamento de Processos de Negócio - ABPMP (2013)⁴, a visão por processo de negócio “compreende todo o trabalho executado para entregar o produto ou serviço do processo, independente [sic.] de quais áreas funcionais ou localizações estejam envolvidas”. Os processos de trabalho são representados por uma composição lógica de atividades, que podem estar distribuídas em várias áreas funcionais da organização. Dessa feita, o modelo organizacional baseado por processos passa a buscar a efetividade das suas ações com foco nos resultados, nas entregas realizadas a seus clientes, deixando de ter o foco exclusivo nos meios, modelo adotado pela Administração Burocrática.

A transformação dos processos de trabalho é vista no Guia BPM CBOK (2013, p. 34) “(...) a partir de seu impacto na área funcional específica em que ocorre a mudança e, a partir daí, nas atividades de outras áreas funcionais que antecedem e sucedem na cadeia de valor do processo”. A cadeia de valor, conceito desenvolvido por Michel Porter e constante no Guia BPM CBOK (2013, p. 93), “(...) enfatiza a captura de processos e atividades que adicionam valor ao serviço ou produto entregue ao cliente. Proporciona uma visão geral, mas não uma visão detalhada dos processos de negócio”.

Para a Anvisa, conforme constante na sua página de referência do Escritório de Processos⁵, “processo é um fluxo de trabalho com insumos e produtos ou serviços claramente definidos e atividades que seguem uma sequência lógica e dependente umas das outras, numa sucessão clara, desdobradas em atividades que, por sua vez, se desdobram em tarefas”. A cadeia de valor (Figura 1) “é uma representação dos principais processos que levam ao alcance do valor de uma instituição. Esses podem ser finalísticos (diretamente relacionados a entrega de

⁴ BPM CBOK - *Guide to the Business Process Management Body of Knowledge*, da ABPMP - *Association of Business Process Management Professionals*

⁵ O Escritório de Processos da Anvisa é a unidade responsável pela gestão dos processos de toda a organização e está disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/escritorio-de-processos>>.

produtos e serviços) ou de suporte (relacionados à gestão ou ao apoio de processos finalísticos)”. A gestão e melhoria desses processos de trabalho constantes na cadeia de valor da Anvisa é utilizada para diminuir a diferença entre a eficiência real e a desejada, visando elevar o resultado e melhorar as entregas.

A cadeia de valor da Anvisa ilustra três macroprocessos, sendo dois finalísticos (Gestão de ações pré-mercado e Gestão de ações pós-mercado) e um de suporte (Governança), dez processos de primeiro nível distribuídos entre os macroprocessos, quatro objetivos estratégicos ligados aos macroprocessos finalísticos, o valor entregue à sociedade e os clientes dos processos.

Figura 1 – Cadeia de Valor da Anvisa



Fonte: ANVISA (2020b)

3.1.1 *Business Process Management*

Conforme constante no Guia de Gerenciamento de Processos BPM CBOK V3.0 (ABPMP, 2013, p. 40):

Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM – Business Process Management) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de

uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos.

Nesse sentido, o BPM é uma disciplina gerencial que trata o trabalho de ponta a ponta buscando capacidades internas nas organizações com foco na entrega de valor ao cliente (interno ou externo), alinhando as atividades do trabalho às funções do negócio e estratégia da organização, utilizando-se do gerenciamento em um ciclo contínuo para manutenção da sua integridade e que permita sua transformação. A Figura 2 exemplifica um ciclo de vida de processos passando por seis fases, que estão contidas dentro do conceito do ciclo básico de melhoria contínua de planejar (planejamento, análise e desenho), executar (implementação), verificar (monitoramento e controle) e agir (refinamento). A implementação do BPM deve ser uma decisão estratégica com patrocínio da alta gestão da organização e a tecnologia tem papel de apoio, não de liderança.

Figura 2 – Ciclo de vida BPM



Fonte: AMPMP (2013, p. 52)

As ferramentas de tecnologia de informação servem como importante suporte ao BPM, tendo estas uma nomenclatura específica no Guia BPM CBOK, são as BPMS – *Business Process Management Suite* – fornecendo um novo ambiente que integra negócio e tecnologia. Significa dizer que a partir dos modelos de negócio definidos no gerenciamento de processos, são definidos requisitos para utilização de dados, regras definidas e adicionadas ao desenho que

fornece inteligência para execução das operações. Conforme consta no Guia BPM CBOK (2013, p. 373):

Um BPMS permite considerar aplicações transacionais e também trabalhar aplicações de gerenciamento, aplicações que controlam fluxo de trabalho e como esse trabalho é feito ou deveria ser feito. Isso inclui a atribuição, acompanhamento, balanceamento da carga de trabalho, identificação de erros, gerenciamento de desempenho, reportes, entre outros.

O gerenciamento de processo difere da reengenharia de processos, pois o primeiro busca a melhoria na entrega (resultado) otimizando os recursos internos com melhorias incrementais, com baixo risco para a organização. Já a reengenharia, conforme Davenport (1994), é um fenômeno de mudança poderoso e uma abordagem que permite as organizações realizarem melhorias radicais em seus processos. Complementa que “pode contribuir com a transformação, mas não é sinônimo de transformação”. Armistead e Machin (1997) sinalizam diferença fundamental entre BPM e reengenharia, pois aquela preocupa-se no gerenciamento contínuo e não por meio de uma mudança radical.

3.1.2 *Processo de Negócio*

Há diferentes conceituações para processos de negócios, porém sem muitas diferenças significativas. Gonçalves (2000) conceitua como “qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input* (entrada), adiciona valor a ele e fornece o *output* (saída) a um cliente específico”. Armistead e Machin (1997) consideram que “processos de negócio podem ser pensados como uma série de atividades inter-relacionadas, cruzando as fronteiras funcionais, com entradas e saídas”. Cruz (1998) define como “conjunto de atividades que tem por finalidade transformar, montar, manipular e processar matéria-prima para produzir bens e serviços que serão disponibilizados para clientes”.

No Guia BPM CBOK, em consonância com os diversos conceitos constantes na literatura, o processo de negócio “(...) é um trabalho que entrega valor para os clientes ou apoia/gerencia outros processos”. Destaca, ainda, que “pode ser ponta a ponta, interfuncional e até mesmo interorganizacional”. A ABPMP (2013) ainda os classifica em primários, “(...) que

agregam valor diretamente ao cliente”, processo de suporte, como aqueles que “(...) entregam valor para outros processos da cadeia de valor e não diretamente ao cliente” e de gerenciamento, que “(...) assim como os de suporte, não agregam valor diretamente ao cliente, tem os propósitos de medir, monitorar, controlar atividades e administrar o presente e o futuro negócio”.

Importante destacar que gerenciar por processo compreende uma visão ampla das instituições com foco na geração de valor que passa a ser gerenciada horizontalmente, interfuncional de ponta a ponta. No entanto, a estrutura funcional continua válida, extraindo ao máximo a especialização que também leva à produtividade.

No âmbito da Anvisa, conforme constante no sítio interno da internet – Intravisa (ANVISA 2020d), a melhoria de processo pode ser realizada de duas formas: por projetos de transformação de processo que visam grandes saltos de desempenho; por projetos de gestão da rotina, buscando o atendimento dos objetivos determinados para cada processo e preconizam a utilização do ciclo PDCA (planejar, executar, verificar e agir corretivamente – em português) para promover a melhoria contínua. O presente trabalho pretende viabilizar um projeto de gestão da rotina do processo de suporte que versa sobre o orçamento e finanças da Anvisa.

A ABPMP (2013) destaca ainda o conceito de arquitetura de processos como aquela que “(...) define as atividades que um negócio deve ser capaz de realizar”. Na Anvisa a arquitetura de processos consta na Intravisa, sendo definida como “(...) uma forma de organizar e visualizar os processos, objetivando a sua sustentação e otimização”. Complementa-se ainda que “tem o objetivo de padronizar, classificar e agrupar, segundo critérios como afinidade e origem, reaproveitar processos existentes no desenho de outros novos, economizando esforço, e possibilitar a identificação de oportunidades de otimização”. Ainda é destaque no texto que “a visão da arquitetura deve estar projetada em consonância com a cadeia de valor da organização”.

3.1.3 Modelagem de processos e BPMN

Conforme Oliveira e Almeida Neto (2009), “a modelagem visa criar um modelo a partir de processos por meio da construção de diagramas operacionais sobre o seu comportamento”. Os autores descrevem ainda ações necessárias para a melhoria de processos por meio da modelagem como: obtenção de sugestões de profissionais que atuem no processo, eliminar ou modificar atividades que não agreguem valor, implementar melhorias nas atividades para evitar

retrabalhos, designar melhor executor para cada atividade, agrupar atividades complementares, definir níveis de tomada de decisões, racionalizar os controles e eliminar gargalos no processo.

Segundo a ABPMP (2013, p. 72), a modelagem de processos de negócio:

[...] é um conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócio existentes ou propostos. Pode prover uma perspectiva ponta a ponta ou uma porção dos processos primários, de suporte ou de gerenciamento.

Realizar a modelagem de processo significa representá-lo graficamente de maneira completa e precisa sobre o respectivo funcionamento. Em alguns casos um simples diagrama pode ser suficiente, em outros casos tornam-se necessários modelos mais completos e detalhados. A modelagem inclui ícones que representam elementos dos processos como atividades, eventos e decisões. Não há um modelo padrão ideal para determinado processo, depende de fatores ambientais, de contexto, atores envolvidos, dentre outros.

Descreve que um modelo implica a representação de um determinado estado do negócio (atual – *As Is* ou futuro – *To Be*) e dos respectivos recursos envolvidos como pessoas, informação, instalações, automação, finanças e insumos. Destaca também dois tipos diferentes de modelos:

Estático: representa um estado único de um processo de negócio e de seus elementos. Estabelece uma linha de base, documenta etapas, representa estado futuro (*To Be*) a partir de pressupostos de metas ou riscos, gerencia as mudanças e leva o processo a um nível mais alto de maturidade;

Dinâmico: construído com características dinâmicas, permitindo interação entre atores do processo ou ainda aqueles que demonstram desenvolvimento de tendências ao longo do tempo efetuando previsões de funcionamento futuro, pressupondo a utilização de uma ferramenta de gestão. (ABPMP, 2013, p. 75)

Para se realizar a modelagem de processos utiliza-se um conjunto padronizado de símbolos e regras que determinam os seus significados, denominado notação, conforme constante no Guia BPM CBOK. As principais ferramentas de modelagem de processos utilizam como padrão a BPMN – *Business Process Model and Notation* – composta por um conjunto robusto de símbolos de compreensão intuitiva para os usuários na modelagem de processos de negócio. Na busca pela correta modelagem de processos e, também, na maior facilidade de

compreensão do ciclo de gestão de processos, utilizar-se-á nessa pesquisa a notação BPMN e o programa livre *BizAgi*® (2019) para o desenho e redesenho do processo.

O BPMN utiliza a técnica de fluxograma para criação de modelos gráficos de processos, contendo elementos básicos para descrição de eventos, atividades, conectores, direção e sequência do fluxo e associação de elementos. Essa técnica será utilizada para o desenho do processo orçamentário da Anvisa nos estados atual (*As Is*) e futuro (*To Be*)

3.2 INOVAÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO

Tão importante quanto definir inovação é saber o que ela não é. Fagerberg (2005) destaca que “a ciência é apenas um dos vários ingredientes para uma inovação bem-sucedida”. A inovação não se confunde com uma boa ideia, com ação criativa ou inventiva. Invenção aplica-se para aquilo que não existia, Fagerberg (2005, p.5) menciona que a “invenção é a primeira ocorrência de uma ideia para um novo produto ou processo, enquanto a inovação é a primeira tentativa de realizá-la em prática”. Também não se confunde inovação com descoberta, aquilo que já existia.

Inovação tem que ser uma novidade, do latim *Inovare*, fazer algo diferente. Essa novidade pode ser relativizada, porém segundo os critérios de:

- Novidade (podendo ser apenas para a organização, ou até para reconhecimento internacional);
- Aplicação prática;
- Ter agregação de valor;
- Estar conectada a uma demanda (existente ou potencial).

No setor público, foco do presente projeto de intervenção, é importante entender a inovação, e os quatro critérios destacados, vinculando às demandas da sociedade, que exigem melhores entregas, com maior valor público agregado. Não há que se falar em lucro após as entregas do setor público, no entanto, há impacto econômico e social. Corroborando com o atual projeto de intervenção no processo orçamentário da Anvisa, o autor destaca ainda haver empreendedores institucionais, sendo aqueles que:

A partir do compartilhamento de suas crenças e valores obtém apoio para suas inovações no serviço público, que são operacionalizadas em forma de projetos, com a introdução de processos de mudança que alteram a configuração institucional existente, bem como com sua participação ativa na implementação da inovação (FAGERBERG, 2005).

Roberts e King (1991) definem empreendedorismo no setor público como um processo de introdução de inovação nas organizações e/ou políticas públicas, em que o sujeito empreendedor ou inovador é inerente a esse processo. Emmendoerfer (2019, p. 14) destaca que a “inovação e o empreendedorismo podem tanto possibilitar o aperfeiçoamento da administração pública, quanto fazer parte de políticas públicas e planejamentos para a melhoria do serviço público e da qualidade de vida da população”. Diferente do entendimento de Fagerberg (2005) o autor ressalta ainda que a inovação no setor público:

É tratada como uma ideia (nova, melhorada ou renovada) e sistematizada para o contexto de sua aplicação, com o intuito de solucionar um problema de interesse público, cujo protagonismo é exercido, pelo menos inicialmente, por pessoas que demonstram comportamentos empreendedores na administração pública. (EMMENDOERFER, 2019, p. 22)

A inovação no setor público pode ser estimulada por servidores incomodados com modelos de se resolver determinados problemas públicos, sugerindo melhorias incrementais.

Emmendoerfer e Valadares (2015) elencaram elementos diferenciadores do empreendedor nos setores público e privado, sendo que no primeiro os objetivos são múltiplos e variáveis, o controle é excessivo (normas e regras, internas e externas à organização), as recompensas são precipuaemente não financeiras e não há orientação para o lucro. Inovar no setor público não é uma atividade trivial, pois gera riscos, o que pode resultar em responsabilização.

O Manual de Oslo (OCDE, 2005), documento que fomenta a inovação nas organizações, traduzido para o português pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) trouxe a diferenciação de quatro tipos de inovação:

- De produto: introdução de um bem ou serviço novo ou melhorias significativas em suas características ou usos previstos;

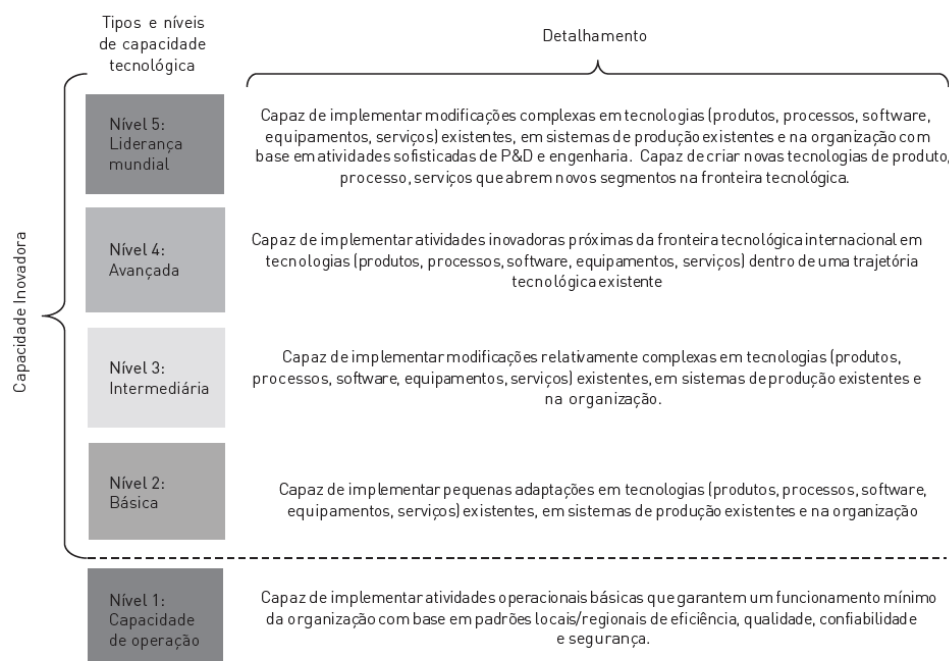
- De processo: implementação de novo método ou de melhorias significativas em técnicas, equipamentos ou softwares;
- De marketing: novo método de marketing com mudanças significativas na concepção do produto, ou na embalagem, no posicionamento, na promoção ou fixação de preços;
- Organizacional: novo método nas práticas de negócio, no local de trabalho ou em suas relações externas.

No Poder Executivo Federal, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2017) destaca dois tipos básicos de inovação:

- Em processos organizacionais: novas formas ou revisão das formas existentes de realização dos processos de trabalho, com foco na organização e seus colaboradores;
- Em serviços ou políticas públicas: com foco no usuário externo ou outras organizações, visa introduzir novos serviços ou aprimorar os existentes ou novas formas de prestação dos serviços públicos que gerem melhoria na qualidade, eficiência ou produtividade. Para as políticas públicas o foco é em nova forma de ação do Estado.

Figueiredo (2018) enfatiza as capacidades tecnológicas como insumo às atividades inovadoras, envolvendo um estoque de recursos estratégicos das organizações, que envolvem as dimensões: profissional, que representa o capital humano; técnico-físico, infraestrutura física e lógica; e organizacional, “que envolve processos e rotinas organizacionais, procedimentos, processos de produção e gerenciais, os quais armazenam, de maneira intrínseca e idiossincrática, parte considerável da capacidade tecnológica das empresas”. A acumulação dessas capacidades é fundamental para a sustentabilidade do modelo inovador adotado pelas organizações. O setor público brasileiro possui alguns entraves à inovação (como o modelo baseado no controle e não em resultados), o que não inviabiliza completamente as iniciativas inovadoras e a eventual acumulação de capacidades tecnológicas.

A escala de níveis de capacidade tecnológica (Figura 3), na sua versão simplificada de Figueiredo (2018), que vai de 1 (menor capacidade inovadora) a 5 (maior capacidade inovadora), explicita o detalhamento do que a organização é capaz de implementar em termos de inovação, restando clara uma capacidade mediana da Anvisa em implementar modificações relativamente complexas em processo já existentes.

Figura 3 – Escala de níveis de capacidade tecnológica (versão simplificada)**Escala de níveis de capacidade tecnológica (versão simplificada)**

Extraído de Figueiredo e outros (2018), p. 69.

Fonte: Figueiredo et al. (2018)

Para que se desenvolvam as capacidades tecnológicas, ativos tangíveis e intangíveis das organizações, é necessário que se tenha também a capacidade de absorção do conhecimento gerado e adquirido, tornando-se fundamental o que Figueiredo et al. (2018) destacam como mecanismos de aprendizagem tecnológicas. Basicamente se dividem em intraorganizacionais e interorganizacionais, sendo o foco do presente projeto de intervenção aqueles advindos de dentro da Anvisa, segundo os autores:

(...) por meio desses mecanismos internos, profissionais adquirem conhecimento para realizar diferentes atividades dentro da empresa (como mediante rotinas diárias e/ou se engajando em melhorias de processos e organização da produção existente, equipamentos e produtos).

Dos mecanismos internos relacionados por Figueiredo et al (2018), na gestão do processo orçamentário e financeiro da Anvisa, destacam-se:

- Criação interna de conhecimento: geração interna de conhecimento por meio de solução de problemas, tentativa e erro e experimentações (fase de exploração de oportunidades de melhorias baseadas em problemas diagnosticados e suas causas);
- Compartilhamento interno de conhecimento: grupos de trabalho para solução e estruturação de problemas, e para aumento de fluxo de conhecimento por meio de diferentes áreas funcionais;
- Integração interna de conhecimento: esforços internos para integrar diferentes especialidades técnicas em torno de problemas comuns (integração entra a área de orçamento e finanças com áreas demandantes);
- Codificação de conhecimento: esforços para tornar conhecimento técnico tácito em nível de indivíduos em conhecimento que pode ser compreendido e acessado por grupos e restante da organização (a ser executado por meio da elaboração do manual do processo redesenhado em conjunto com um plano de comunicação interno para compartilhamento das informações).

Como resultados esperados desses mecanismos de aprendizagem espera-se ter informações técnicas sobre processos existentes, melhorias e adaptações, eventual criação de novo processo e criação de um conhecimento científico ainda inexistente.

Emmendoerfer (2019, p. 63) destaca a necessidade de se “cultivar o empreendedorismo interno nas organizações, em cargos não estratégicos, relacionados às operações e serviços públicos do dia a dia”, para o fortalecimento da orientação empreendedora no serviço público. Nesse sentido, os servidores públicos dos níveis tático e operacional, segundo o autor, são conhecidos como “intraempreendedores”, sendo fundamentais para a busca por inovações nas organizações do setor público para atendimento às demandas cada vez mais complexas da sociedade.

3.3 ORÇAMENTO PÚBLICO

As contas do Estado brasileiro (Governo Central) têm recorrentes resultados primários negativos, desde o mês de novembro de 2014, conforme dados constantes nos gráficos de

resultado primário e estoque da dívida pública federal do Tesouro Nacional⁶. Mesmo os governos não assumindo mais dívidas, as despesas com pessoal, previdência e juros das dívidas interna e externa continuam crescentes.

O Relatório Fiscal do Tesouro Nacional de 2017 (BRASIL, 2017) detalha o nível de rigidez das despesas do orçamento da União, chegando a 93,7% o indicador de rigidez com proporção das despesas primárias no conceito ampliado. Levando-se em consideração o conceito estendido, que inclui os restos a pagar inscritos e não cancelados na disputa por espaço na execução financeira do orçamento do exercício, eleva-se para 97,6% no mesmo ano. Pode-se deduzir que o governo federal, naquele exercício, teve a margem de 2,4% do total do orçamento para investimentos em geral.

Cabe destacar o alto nível de rigidez das despesas públicas de direitos individuais especificados no texto constitucional, como os benefícios previdenciários e assistenciais, os gastos com pessoal, dentre outros, e também as despesas com direitos coletivos de amplo suporte político e vinculações de receitas estabelecidas na constituição como aquelas de custeio e investimentos nas áreas de saúde e educação, bem como a complementação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação) e o repasse ao FCDF (Fundo Constitucional do Distrito Federal). Para o exercício de 2017, a soma dos dois mais altos níveis de vinculação orçamentária acima descritos representou 90,3% do total.

Para o exercício fiscal de 2019, as despesas enquadradas nos dois mais altos níveis de rigidez estão descritas no Anexo III da Lei nº 13.707/2018 (LDO de 2019) como aquelas que não serão objeto de limitação de empenho, dentre elas aquelas destinadas à saúde e educação.

No ano de 2018, conforme informações constantes no Portal da Transparência do governo federal⁷, as despesas primárias previstas para o exercício foram na ordem de R\$ 1,32 bilhão e executadas em R\$ 1,15 bilhão, dessa forma, houve aproximadamente 14,78% de despesas não financeiras que deixaram de ser executadas no exercício. Nesse contexto de ineficácia na execução orçamentária, busca-se no presente trabalho a aplicação de um método, ou na fusão de boas práticas de alguns métodos, para a melhor execução do orçamento público.

⁶ Gráfico Receitas e Despesas Primárias do Governo Central, disponível em <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/entendendo-os-graficos-resultado-primario-e-estoque-da-divida-publica-federal>>.

⁷ Dados constantes disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/?ano=2018>>.

A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 102, define que o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas (BRASIL, 1964). As contas desse balanço estão divididas em dois grandes grupos, receita e despesa. Cada um possui suas especificações, seguidas das suas previsões e fixações, as quais são comparadas com as respectivas execuções para que se identifique as diferenças, visando comparar o orçamento aprovado com o executado no exercício. Com base nessa análise é possível verificar a eficiência na execução das ações planejadas pelo gestor público, podendo servir de sustentação para orçamentos futuros, além de orientar a execução no exercício vigente.

O balanço orçamentário tem as funções de:

- Prestar informações à Administração, apoiando o controle e a tomada de decisões;
- Subsidiar os órgãos fiscalizadores como forma de verificar o desempenho do Poder Executivo quanto à execução das suas atividades;
- Deixar a população ciente de como está sendo aplicado o recurso público.

O atual momento do estado brasileiro demanda esforços para novas transformações, rearranjos e reestruturações tanto internamente, nos seus processos de trabalho, quanto nas suas interfaces com o modelo de governança adotado após as reformas do *New Public Management* (NPM), que chegou ao Brasil na década de 90, primando pelo modelo de resultados e performance, descentralizando decisões e operações. As reformas administrativas executadas a partir da redemocratização tiveram relativo sucesso nos ajustes fiscais propostos, porém, falharam nos modelos de reestruturação da burocracia pelos incentivos ambíguos quanto ao controle e relação de poder na burocracia, conforme destacado por Rezende (2002, p. 136):

No Brasil, a forte estrutura de controle sobre a qual se montou a baixa performance gerou resistências consideráveis à reforma, potencializando o apoio dos atores e a implementação das reformas. Autonomia, responsabilidade e accountability nem sempre são entendidos da mesma forma entre os atores estratégicos e os reformistas.

Desta feita, a estrutura burocrática necessita de iniciativas de remodelagem dos seus processos internos para gerar melhor eficiência e melhores entregas para a sociedade. O contexto político atual, após as eleições de 2018, tende a diminuir o aparato estatal em busca do estado centrado no cidadão, com serviços baseados no governo eletrônico em consonância

com a Estratégia de Governo Digital 2020-2022⁸, o que necessitará readequação da atual força de trabalho empregada na burocracia estatal. O orçamento das instituições públicas precisa se adequar a essa concepção, evitando gastos desnecessários, desperdícios e ineficiência na execução em virtude do baixo nível de execução das despesas de investimento, que já são pequenos nos orçamentos públicos da União, Estados e Municípios. A efetividade pública é produto da competência técnica e legitimidade política e o valor público resultado da ação do governo no processo de governança, sendo estes técnica e institucionalmente dependentes. De acordo com Villanueva (2011):

Em uma era de governança por performance, sistemas de administração pública devem adotar uma estrutura de desempenho que garanta que os resultados estejam alinhados com os objetivos e que estejam vinculados a planos orçamentários e resultados do exercício financeiro. Isso colocará uma grande pressão nas agências governamentais para melhorar as informações financeiras e outros sistemas.

Hope e Fraser (2003) criticam o processo orçamentário tradicional com a alegação de que fornecem pouco valor e criam um movimento chamado *Beyond Budgeting* que, segundo os autores, trata-se de um “grupo de processos alternativos que apoiam metas e reconhecimentos, um planejamento contínuo, a demanda de recursos, a coordenação dinâmica da empresa e um significativo grupo de controles nos vários níveis”. A proposta é da gestão descentralizada, sendo de responsabilidade dos gestores dos níveis operacionais o planejamento. Dessa forma, o planejamento estratégico deixaria de ser elaborado exclusivamente pela alta gestão, ocorrendo de forma descentralizada. Frezatti (2007) destaca que o orçamento compõe o processo de gestão e envolve o plano financeiro para viabilizar o atingimento das metas pela execução das estratégias, o que contribui para a *accountability*.

Para atendimento das suas necessidades, as organizações criaram formas de gerenciar suas metas orçamentárias, aprimorando os modelos tradicionais, adotando um método que desconsiderava as informações históricas e fazendo análises de qualquer receita ou despesa futura, necessitando de novas justificativas para a previsão de gastos, sem vinculação com fatos passados. Esse modelo foi denominado Orçamento Base-Zero - OBZ.

⁸ A estratégia do Governo Digital para o período 2020-2022 foi instituída pelo Decreto nº 10.332/2020 (BRASIL, 2020).

O que se pretende no presente projeto de intervenção é apresentar um modelo que se baseie em efetividade, como, por exemplo, o OBZ que Passarelli e Bomfim (2004) destacaram como forma de reduzir expressivamente os vícios que contaminam o planejamento orçamentário de uma organização, provocando uma disparidade entre o que foi planejado e o que foi de fato realizado. Ainda, por se tratar de recursos públicos confiados à Anvisa, melhorar a efetividade do orçamento fazendo com que a execução possa chegar o mais próximo possível da totalidade planejada.

Alinhado às melhores práticas e técnicas que visam a efetividade no processo de elaboração e execução do orçamento público brasileiro, o Manual Técnico do Orçamento (MTO) para a exercício de 2020 descreve a necessidade de revisão das ações orçamentárias para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária em 2019, conforme constante no seu item 6.1:

De acordo com os conceitos expostos no item 4.5.2 deste Manual, as ações devem expressar a produção pública, ou seja, a geração de bens e serviços públicos à sociedade ou ao Estado. Assim, para o exercício de 2019, será despendido esforço de revisão das ações orçamentárias atuais, constantes no Cadastro de Ações do SIOP⁹, no sentido de evidenciar no orçamento, no que concerne a atividades e projetos, somente as que entregam produtos e serviços “finais” à sociedade ou ao Estado, minorando assim o alto grau de pulverização das programações orçamentárias existentes. (BRASIL, 2019b)

3.4 TÉCNICAS ORÇAMENTÁRIAS

Musgrave (1974) propôs a classificação das funções econômicas do Estado tal qual utilizada como doutrina atual, as denominadas funções fiscais, que o autor também considera como funções do orçamento e principal instrumento de ação estatal na economia, sendo: função alocativa, promovendo ajustamentos na alocação de recursos; função distributiva, realizando ajustamentos na distribuição de rendas; função estabilizadora da economia. Também, o orçamento público caracteriza-se por possuir aspectos político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo. A sua evolução conceitual pode ser dividida em duas fases, a tradicional e a moderna.

⁹ Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP é o sistema informatizado que suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal do Brasil.

3.4.1 *Orçamento tradicional*

Com origem na Inglaterra do século XVIII, com a expansão do liberalismo econômico, confrontava-se com o incremento dos gastos públicos e aumento da carga tributária. Por isso representou importante instrumento disciplinador das finanças públicas e de controle político sobre os Executivos, objetivando o equilíbrio das finanças. Ainda passou de mera exposição contábil para protagonizar a política econômica e financeira. No século XIX tanto o Código de Contabilidade francês, como a Constituição Imperial alemã definiram o orçamento público como lei que fixava despesas e estimava receitas, adotando classificações para instrumentalizar o controle de despesas.

Consiste na produção de um documento contendo a previsão de receitas e autorização de despesas, preocupando-se principalmente com a classificação das despesas por objeto de gasto, sendo corrigido com base no que se gasta no exercício anterior. Dessa forma, se caracteriza por enfatizar os objetos de gastos, o que se pretende comprar ou contratar. Também conhecido por orçamento incremental, tomando por base um item de despesa de determinado período para que se defina o montante previsto para o período seguinte, não levando em consideração as reais necessidades da população e da Administração, deixando de considerar os objetivos econômicos e sociais.

3.4.2 *Orçamento moderno*

No fim do século XIX e início do século XX o estado passou a intervir na economia para corrigir distorções e tornou-se executor de programas de desenvolvimento, demandando alterações essenciais nas funções do orçamento público, deixando de ser apenas um demonstrativo de autorizações legislativas, passando a ser um instrumento de administração onde se é traçado o programa de trabalho para o exercício seguinte e as respectivas fontes de recursos, auxiliando o gestor público na programação, execução e controle. Nesse contexto, o orçamento passou para a tendência de desempenho, aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que realizam a medição dos resultados e o trabalho levado a efeito em cada programa.

Como instrumento de política econômica, o orçamento tem ênfase na importância da função de planejamento quando se está em fase expansionista da economia e, em fase contracionista, tem-se reforçada a função de controle.

3.4.3 *Orçamento de desempenho*

Busca a integração dos objetos de gasto aos objetivos das ações do governo, projeto e ações. Apesar dessa integração, não é vinculado ao processo de planejamento, portanto, não identifica uma linha norteadora para a realização das despesas. A técnica teve sua origem nos EUA em orçamentos elaborados entre 1913 e 1915 no Burgo de Richmond (uma das cinco partes da cidade de Nova York), com base em custos, que viria a dominar a reforma orçamentária que surgiu após a Segunda Guerra Mundial.

3.4.4 *Orçamento programa*

Consiste na realização de programa de trabalho expresso por um conjunto de ações a serem realizadas, identificando os recursos necessários à sua execução, consoante o descrito na Lei nº 4.320/64 e no Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1964, 1967). Também, a necessidade de integração do orçamento com o planejamento é descrita no art. 165 da Constituição Federal, que estabelece o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Nessa técnica há integração do orçamento com o planejamento por meio dos programas de governo, sendo estes os instrumentos utilizados para consecução das respectivas finalidades, balizando as ações de características comuns sob um mesmo título.

Teve sua origem em meados da década de 30 no Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tennessee e, nos anos da Segunda Guerra Mundial, os orçamentos programas foram utilizados pelos departamentos militares. Entre as décadas de 50 e 60 a ONU patrocinou intensa programação de reuniões e debates das novas propostas visando a sua assimilação pelas equipes de orçamento dos países-membros. Nos últimos vinte anos o orçamento-programa incorporou novos conceitos, tornando-o mais avançado e mais distante das possibilidades reais de implantação, persistindo as rotinas do orçamento tradicional que, segundo avaliação da ONU em documento de 1959, não fica claro nos sistemas orçamentários a relação entre as coisas que o governo adquire e aquelas que realiza.

Giacomoni (2010, p. 166) destaca que os elementos básicos do orçamento-programa são os objetivos e propósitos perseguidos pela organização, os programas como aqueles instrumentos de integração dos esforços governamentais para concretização dos objetivos, os custos dos programas para obtenção dos resultados e as medidas de desempenho para aferir as realizações e os esforços despendidos na execução dos programas.

3.4.5 *Orçamento base zero ou por estratégia*

Surgindo como uma inovação tecnológica do orçamento programa, foi concebido originalmente na empresa *Texas Instruments* como método de controle e avaliação dos custos indiretos e foi introduzido na administração pública do estado da Geórgia (EUA) em 1973 pelo então governador Jimmy Carter, que veio a institucionalizar no âmbito federal quando se tornou presidente.

Segundo Atkinson *et al* (2000, p. 495), o orçamento base zero é aplicado a despesas discricionárias, sendo necessário que as despesas sejam continuamente justificadas. Então, “para cada período de planejamento, o ponto de partida para cada linha de item orçado é zero.”

Na opinião de Garrison e Noreen (2001), o orçamento base zero:

(...) é o método alternativo utilizado às vezes – particularmente nos setores governamentais e nos setores sem fins lucrativos da economia. No orçamento base zero, exige-se que os gerentes justifiquem todos os gastos orçamentários, e não apenas as variações em relação ao orçamento do ano anterior. A linha de base é zero e não o orçamento do último ano.

Para Mota (2009), há muitas vantagens e desvantagens na utilização do orçamento base zero, sendo as vantagens a serem apontadas: análise concentrada em objetivos e necessidades, em virtude das justificativas que devem ser apresentadas para cada item de despesa; possibilidade de maior aproximação do planejamento e do orçamento. Já entre as desvantagens encontram-se: o excesso de documentação, o consumo elevado de tempo na sua execução e o alto custo em função das revisões periódicas.

A técnica orçamentária de Base Zero permite que as decisões sobre cortes de itens de despesa sejam tomadas com maior segurança e precisão, em função da quantidade de informações que são geradas para justificação de cada item de despesa, com probabilidade de

ocorrência de cortes de despesas em áreas menos críticas ou cujos custos não estejam adequadamente justificados.

Kohama (2003, p. 81) define o orçamento base zero como:

Basicamente um orçamento por programas, utiliza-se de todo o processo operacional de planejamento e orçamento, fundamentado na preparação de pacotes de decisão, para a escolha do nível de objetivo ditado pela ponderação da equação custos e benefícios.

O art. 2º da Lei 4.320/64 destaca que “A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964), reforçando a necessidade de alinhamento entre os programas de governo com a execução orçamentária, primando pela efetividade da ação estatal por intermédio da distribuição dos recursos na lei orçamentária.

3.4.6 *O novo orçamento de desempenho*

Outra tendência orçamentária advinda dos Estados Unidos emergiu com a aprovação da Lei de Desempenho e Resultados do Governo, momento que o Congresso americano introduziu no orçamento daquele país normas que determinassem a elaboração de planos estratégicos plurianuais e de planos anuais de desempenho para cada agência de governo. O foco passou de produtos, entregas para a sociedade, para resultados alcançados em termos econômicos e sociais, não descartando a importância dos bens e serviços produzidos ou promovidos pelo setor público. Houve destaque para a responsabilização dos agentes públicos, penalizando a má e premiando a boa gestão.

No entanto, é grande o desafio para a implementação dessa nova técnica orçamentária em função de alguns grandes desafios como o desenvolvimento de objetivos estratégicos, mensuração dos custos totais, análise de políticas públicas, e as necessidades da elaboração orçamentária plurianual, devendo a estrutura programática favorecer o estabelecimento das prioridades, das decisões políticas, da responsabilização e da gestão orçamentária centrada no desempenho.

3.5 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Ainda no período colonial, foi iniciado no Brasil um processo de organização das finanças, criação do Erário Público e do regime de contabilidade. Na Constituição de 1824 surgiram as primeiras exigências de elaboração de orçamentos formais no seu artigo 172, prevendo o recebimento dos orçamentos dos ministérios pelo ministro da Fazenda, que, anualmente, apresentaria o balanço geral das receitas e despesas do ano anterior e previsões para o ano subsequente. O dispositivo foi de difícil implementação pela precariedade de mecanismos de arrecadação nas províncias, nas comunicações e conflitos com normas legais do período colonial. Dessa feita, considera-se como primeiro orçamento brasileiro o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, que fixou despesas e orçava as receitas das antigas províncias para o período de 01/07/1831 a 30/06/1832 (p. 22).

A Constituição de 1891, após a Proclamação da República, alterou as competências do orçamento para o Congresso Nacional, inclusive a sua elaboração, criando ainda o Tribunal de Contas para auxiliá-lo. Em regra, o procedimento não alterou de forma substancial, pois o Executivo dava todo o subsídio para que a câmara técnica no Congresso Nacional desenvolvesse a lei orçamentária. Com a República, as províncias transformaram-se em Estados regidos por constituições próprias e ganharam autonomia, essa primeira constituição republicana também estendeu essa autonomia aos municípios.

Junto com a nova ordem mundial após a crise de 1930, veio também nova estruturação do Estado brasileiro, tendendo à centralização na constituição de 1934, atribuindo a elaboração do orçamento ao presidente da República, encarregando o Legislativo de votar a proposta e julgar as contas do presidente, com o auxílio do Tribunal de Contas. Também, a Constituição não colocou limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte do Legislativo, caracterizando a coparticipação na elaboração da proposta.

Com o Estado Novo foi decretada a Constituição de 1937, alterando a elaboração da proposta orçamentária por um departamento administrativo da Presidência da República. Em 1939 a autonomia dos Estados e Municípios acabou, com a nomeação pelo presidente da República de interventores (governadores e estes nomeavam prefeitos). A Constituição da redemocratização de 1946 retornou ao orçamento tipo misto, com iniciativa do Executivo e discussão pelas duas casas do Legislativo, o que não durou muito tempo com o início do autoritarismo em 1964, retirando novamente as prerrogativas do Legislativo no orçamento.

Por fim, a Constituição de 1988 trouxe grandes novidades no tema orçamentário, sendo visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdido no período autoritário. Dentre elas, propor emendas ao projeto de lei do orçamento e a explicitação da universalidade do orçamento, quais as receitas e despesas públicas devem integrá-lo e merecem aprovação legislativa. Outra inovação foi a exigência para o Executivo encaminhar anualmente a lei de diretrizes orçamentárias – LDO ao Legislativo com o objetivo de orientar a lei orçamentária. A Constituição de 1988 reforçou, então, a associação de planejamento e orçamento como partes de um mesmo processo, ao tornar obrigatória a elaboração dos planos plurianuais contemplando as despesas de capital e demais programas de duração continuada, orientando, ainda, a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de orçamento anual.

3.6 PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS INTEGRADOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Conforme constante no Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020:

Os princípios orçamentários visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos – União, Estados Distrito Federal e Municípios -, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina. (BRASIL, 2019b)

O princípio da unidade rege que cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento, contendo o total de todas as receitas e despesas. A Constituição de 1988 reforçou o entendimento do princípio ao precisar a composição do orçamento anual integrado pelos orçamentos fiscal (receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta), de investimento das empresas estatais e das entidades de seguridade social. Embora elaborados em três peças distintas, são consolidados possibilitando o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

A universalidade representa o princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado, indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas, possibilitando ao legislativo conhecer antecipadamente todas as despesas e receitas

do governo, dando prévia autorização, impedir excessos pelo Executivo em qualquer operação de receita e despesa e conhecer as despesas projetadas a fim de autorizar a cobrança de tributos necessária para atendê-las. Este princípio está claramente expresso no artigo 3º da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). Na Constituição (BRASIL, 1988) o princípio da universalidade está expresso no seu artigo 165, excetuando-se apenas aquelas sociedades de economia mista que necessitam operar nas condições de mercado, pois suas receitas e despesas operacionais não são “públicas”, justificando a não inclusão no orçamento. Nesse sentido, na falta de lei complementar prevista no §9º do artigo 165 da Constituição de 1988, a matéria tem sido disciplinada pelas leis de diretrizes orçamentárias, no âmbito da União, esclarecendo que as leis orçamentárias devem integrar a programação das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam recursos do Tesouro Nacional a título de manutenção operacional. Por outro lado, também a Constituição de 1988 (Art. 165, § 5º, II) exige a inclusão na lei orçamentária anual o orçamento de investimento das empresas estatais para o controle parlamentar.

Ainda acerca do princípio da universalidade, há exigência da inclusão no orçamento anual aqueles advindos das entidades previdenciárias, pois apesar de as contribuições previdenciárias não constituírem tributos na sua caracterização jurídica, também não deixam de ser receitas públicas, sujeitas ao controle parlamentar. No contexto atual político e econômico brasileiro, tem sido comum o aporte de recursos do orçamento geral para cobrir déficits na previdência.

O princípio do orçamento bruto está expresso no artigo 6º da Lei nº 4.4320 (BRASIL, 1964) e rege que todas as receitas e despesas contarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

A Constituição de 1988 traz explicitamente no seu artigo 165, §5º a regra da anualidade do orçamento que, no Brasil, coincide com o ano fiscal, de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

O princípio da não afetação das receitas é a exigência de que as receitas não sofram vinculações, pois o administrador público dispõe de recursos para às despesas conforme a necessidade. No âmbito da União as contribuições sociais representam uma dificuldade para o cumprimento do princípio, que assumem o papel de financiar ações típicas da administração pública, diferenciando-se dos impostos, pois no ato de sua instituição estão estabelecidas as respectivas finalidades. Dessa forma, as contribuições são vinculadas. Este princípio está

expresso no artigo 167 da Constituição Federal e atende ao postulado básico do direito tributário que concebe os impostos como fonte de recursos que viabiliza o funcionamento do Estado. As exceções constitucionais ao princípio da não afetação da receita constam nos artigos 158 e 159 do texto constitucional, que dispõem, respectivamente, sobre as participações dos municípios no produto da arrecadação de impostos a cargo do estado e de estados, municípios e Distrito Federal na arrecadação de impostos da União.

O princípio da discriminação ou especialização deriva da atribuição de controle parlamentar sobre o orçamento, regendo que as receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada suficiente para se saber a origem e sua aplicação. O enfoque clássico do princípio é político, mas devendo ser entendido nos aspectos administrativo, econômico e contábil, pois, além do controle parlamentar, também deve se adequar aos controles interno e externo, do planejamento administrativo, da avaliação econômica do impacto do gasto público, dentre outros aspectos. Na Lei de Orçamento o Artigo 20 §1º traz a a discriminação da despesa sendo feita, no mínimo, por elementos, sendo estes o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que serve a administração pública para a consecução dos seus fins (BRASIL, 1964).

Outro princípio do orçamento expresso no texto constitucional é o da exclusividade, devendo apresentar apenas matéria financeira, excluindo qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação da despesa para o exercício seguinte, evitando, dessa forma, que o legislativo utilize do seu trâmite célere para incluir outros temas. Excluem-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

O princípio clássico que está em evidência nos últimos anos é o do equilíbrio, para se evitar o endividamento público para a finalidade de custear as atividades básicas do Estado. A Constituição em vigor ataca apenas o déficit das operações correntes, vedando a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, vinculando o endividamento do estado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina pública e outros serviços.

Outros princípios orçamentários podem ser destacados como o da clareza, apresentando linguagem clara e compreensível, o da publicidade, devendo ter ampla publicidade (em diários oficiais) e o da exatidão, devendo existir preocupação com a realidade e com a efetiva

capacidade de o setor público intervir de forma positiva por meio do orçamento, desde a elaboração da proposta.

A linguagem moderna do orçamento altera o foco nos meios (pessoal, material, serviços e encargos) para as realizações pretendidas de forma programada, gerando um novo princípio, o da programação. Os governos passaram a utilizar o orçamento como forma de auxílio efetivo da administração, como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência, antes utilizado como instrumento de autorização e controle parlamentar.

3.7 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O ambiente em que as organizações, inclusive as públicas, estão inseridas se tornaram mais complexos e voláteis após a globalização das economias, em virtude do rápido desenvolvimento tecnológico e, principalmente, pela pressão do mercado e dos cidadãos por melhores produtos e serviços. Com isso, as organizações precisam ser mais adaptativas à nova realidade do ambiente em que estão inseridas e precisam dar especial atenção à inovação nos seus processos de trabalho.

O planejamento estratégico é uma ferramenta aliada à intenção das organizações para melhoria da gestão quando levados em consideração o ambiente em que está inserida e as respectivas interfaces, desde que sua implementação seja efetiva, não sendo apenas um documento para cumprir a normas de instâncias superiores, como frequentemente ocorre no setor público brasileiro. O planejamento estratégico demonstra de forma clara os objetivos estratégicos da organização, que devem ser alcançados pelo cumprimento de ações que, por sua vez, serão materializadas pela alocação de recursos. Dessa forma, o orçamento público é tido como um dos principais sistemas governamentais que deve manter estreito relacionamento com o planejamento estratégico para gerar efetividade na sua implementação.

A Anvisa, até o mês de junho de 2019, era uma entidade da administração indireta com vinculação ao Ministério da Saúde, o processo orçamentário era transversal e perpassava, além das unidades organizacionais da Agência, ambas as instituições. A partir da promulgação da Lei nº 13.848 (BRASIL, 2019a) o processo teve que ser adequado à nova realidade de órgão setorial perante o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. A Agência possui alguns instrumentos de gestão que compõem sua estratégia, sendo eles: o contrato de gestão junto ao Ministério da Saúde, alinhado à Política Nacional de Saúde, o Planejamento Estratégico (com

desenho retratado no Mapa Estratégico e descrição dos objetivos estratégicos) e o Planejamento Orçamentário, com seu monitoramento realizado pelo Painel de Execução Orçamentária disponível na internet.

A partir da promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras um novo instrumento apareceu para fazer a vinculação da estratégia da instituição com a execução dos programas e projetos, o Plano de Gestão Anual – PGA, que será disponibilizado para os órgãos de controle e ao Poder Legislativo anualmente

Mintzberg (2004) define planejamento como “(...) um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões”. Motta (2002) conceitua estratégia como o “conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão, objetivos e sequência de ações administrativas num todo interdependente”. O planejamento estratégico traduz a relação de interdependência entre a formalização dos objetivos da organização, a cadeia institucional de tomada de decisões e as ações efetivas para se chegar aos melhores resultados nas entregas realizadas ao seu público-alvo. Portanto, o planejamento estratégico só será efetivo se houver engajamento da gestão as organizações nessa ferramenta. Motta (2002) destaca ainda a evolução da visão estratégica na administração passando pelas etapas de:

- Formulação estratégica (década de 50), pela qual há definição clara dos objetivos da ação, perspectiva mais ampla que o nível de tarefa, horizonte temporal além do imediato da ação e dirigentes líderes e estrategistas;
- Planejamento estratégico (década de 60), instrumento de definição clara da missão sócio-econômica da organização, desenho de alternativas futuras, análise ambiental (interna e externa), novas metodologias de aproximação do futuro e uso de instrumentos racionais e analíticos para tomada de decisão e ações;
- Gerência estratégica (a partir da década de 70), reforçando a perspectiva de globalidade na visão estratégica, passando-a também para as áreas funcionais, descentralização do planejamento (desburocratização), perspectiva não-hierárquica e não-segmentada das dimensões estratégicas da organização e reforço da ênfase na capacidade gerencial dos dirigentes.

No Brasil a gestão estratégica se consolidou a partir da década de 90, representando um meio para engajamento das pessoas para melhoria das organizações nas suas entregas com modelos mais eficientes e efetivos. O processo orçamentário tem relação direta com o sucesso

da implementação do planejamento estratégico, pois a adequada alocação de recursos nas ações estratégicas é condição necessária para o alcance dos objetivos da organização.

O orçamento público não deve servir apenas como um documento formal de previsão de receitas e autorização de despesas, deve ser uma ferramenta gerencial para produção de resultados efetivos à sociedade. Rezende e Cunha (2005, p. 122) destacaram essa necessidade de alteração do foco do orçamento público citando que “trata-se da tradicional relação planejamento, orçamento e controle, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor público”. Alinhados com uma visão mais agregadora do orçamento público, os autores destacam ainda que “no âmbito das organizações governamentais que integram a administração pública, é preciso investir na capacidade para elaborar e implementar orçamentos menos incrementais e estabelecer um padrão de gestão voltado para a melhor utilização dos recursos existentes”. Nesse contexto, há necessidade de melhoria na integração entre o planejamento estratégico e o orçamentário para melhor efetividade das ações da Anvisa, que é realizada por intermédio dos Planos Internos (PIs) constantes no Planor.

Especial atenção deve ser dada à dissociação entre o planejamento e a execução, por falta de clareza na vinculação dos instrumentos que fazem parte de cada uma dessas etapas.

4. A ANVISA

A Lei Nº 9.782, de 28 de janeiro de 1.999, definiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária – SNVS e criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, autarquia especial vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal. Compõe o Sistema Único de Saúde – SUS como coordenadora do SNVS e está presente em todo o território nacional por meio das Coordenações de Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados – CVPAF (BRASIL, 1999).

Compete à Agência, dentre outras, promover e proteger a saúde da população por meio do controle sanitário na produção, comercialização e uso de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, nos ambientes, processos, insumos e tecnologias a eles relacionados e no controle de portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegados, conforme previsto no Art. 7º da sua Lei de criação.

Como escopo de atuação, a Agência regulamenta, controla e fiscaliza os seguintes segmentos:

- Alimentos;
- Agrotóxicos e afins;
- Saneantes;
- Cosméticos, produtos de higiene pessoal e perfumes;
- Dispositivos médicos;
- Imunobiológicos e suas substâncias ativas, sangue e hemoderivados, órgãos e tecidos humanos, entre outros;
- Produtos fumígenos, derivados ou não do tabaco;
- Produtos que envolvam a possibilidade de risco à saúde.

Para atingir seus objetivos, o planejamento estratégico do período entre os anos de 2016 a 2019 definiu três macroprocessos na sua cadeia de valor:

- Gestão de ações pré-mercado, como sendo um conjunto de processos que atesta o seguimento das normas para a oferta de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, entregando a verificação da execução das normas regulatórias, a mitigação do risco sanitário e a redução de assimetrias e de falhas de acesso a produtos e serviços;

- Gestão de ações pós-mercado, compreendendo o conjunto de processos que atestam o seguimento das normas para oferta de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, tendo como entrega a verificação da execução das normas regulatórias, a mitigação do risco sanitário e a redução de assimetrias e de falhas de acesso a produtos e serviços. Aborda produtos e serviços já disponíveis para o uso do cidadão/consumidor;
- Governança, abrangendo todos os processos de suporte e direcionamento institucional, aqueles pela qual a organização formula e implementa as políticas públicas.

O modelo de governança da Anvisa¹⁰ está basicamente contido no Capítulo III da Lei nº 9.782/1999 (BRASIL, 1999) e regulamentado pelo Decreto nº 3.029/1999, compreendendo:

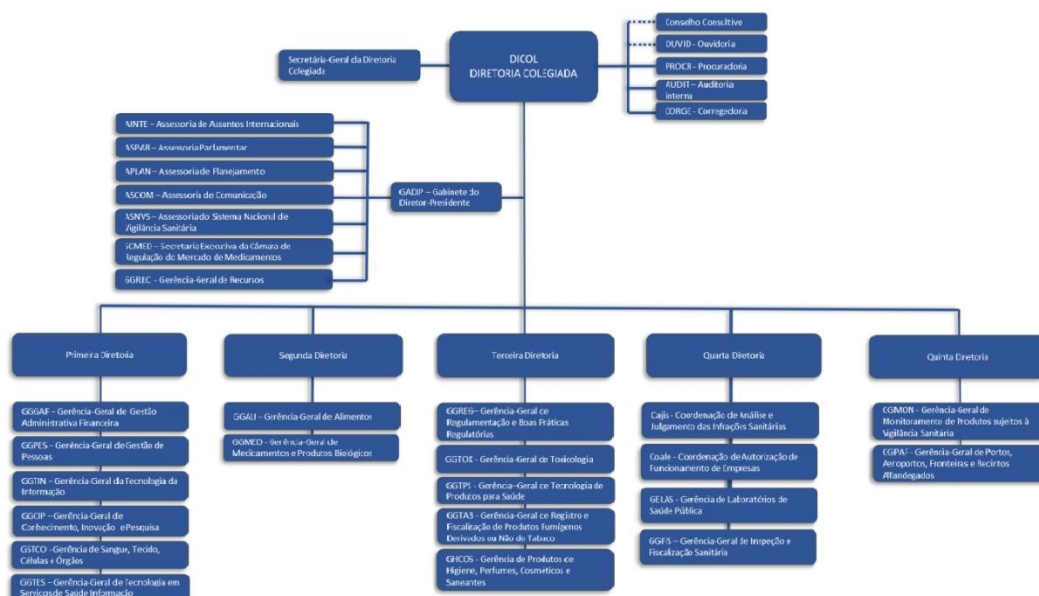
- Diretoria Colegiada – Dicol: instância máxima decisória, formada por cinco diretores indicados pelo Presidente da República;
- Conselho Consultivo: instância de participação social composta por representantes da União, estados, municípios e Distrito Federal, produtores e comerciantes, comunidade científica e sociedade civil organizada. Possui como principais objetivos requerer informações e propor diretrizes e recomendações técnicas de assuntos de competência da Agência à sua diretoria colegiada, opinar sobre propostas de políticas governamentais na sua área de atuação, apreciar e emitir parecer sobre os relatórios de atividades e requisitar informações e elaborar proposições a respeito de ações da Anvisa;
- Comissão Científica em Vigilância Sanitária – CCVisa: assessora a Anvisa na avaliação e na regulação de novas tecnologias de interesse da saúde e em discussões estratégicas de cunho técnico-científico no seu âmbito de atuação; instituída pelo Decreto Presidencial nº 8.037/2013, é considerada como um espaço estratégico para o diálogo entre a Agência e a comunidade científica;
- Ouvidoria: consistindo em um espaço para promover a participação da sociedade e estimular o fortalecimento da educação sanitária, a fim de melhorar a interlocução entre cidadãos e a agência;
- Corregedoria: fiscaliza a legitimidade das atividades funcionais, a gestão dos processos disciplinares, orientação ao corpo gerencial sobre aplicação do Regime Disciplinar, bem como a prestação de assessoria a matéria à Dicol e aos órgãos de controle interno e externo;

¹⁰ Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/institucional>>.

- Auditoria Interna: apoia a governança por meio de serviços de avaliação e de consultoria;
- Comissão de Ética (CEAnvisa): representa a agência na Rede de Ética do Poder Executivo Federal, responsável pela aplicação do Código de Ética da Agência e do Poder Executivo Federal;
- Comitê Gestor da Estratégia (CGE): responsável por acompanhar o desenvolvimento e a implementação dos conteúdos estratégicos, promovendo as articulações para tomada de decisão pelos diretores e, também responsável pela Gestão de Riscos da Anvisa. O Comitê vigente foi designado pela Portaria ANVISA nº 964, de 8 de maio de 2019, com representantes das cinco diretorias da Agência, da Assessoria de Planejamento – APLAN e da Gerência Geral de Tecnologia da Informação – GGTIN.

A estrutura administrativa da Anvisa vigente em 2020 é composta pela Diretoria Colegiada, responsável pelo direcionamento estratégico da agência, com 5 diretorias e suporte de 37 unidades, conforme detalhado no organograma abaixo (Figura 4).

Figura 4 – Organograma Anvisa 2020



Fonte: Plano de Gestão Anual Anvisa 2020 (ANVISA, 2020a)

No início do mapeamento do processo, antes da promulgação da Lei nº 13.848 no mês de junho de 2019, a vinculação entre a Agência e o Ministério da Saúde, prevista no Art. 3º da Lei

nº 9.872 (BRASIL, 1.999), se materializava por meio do Contrato de Gestão, instrumento também previsto na Constituição Federal que tem como objetivo a fixação de metas de desempenho estabelecidas entre os gestores da administração direta e indireta e o poder público, avaliando a atuação administrativa com base em metas e indicadores pactuados por meio de Planos de Trabalho Bienais, o último assinado entre o Ministro da Saúde e o Diretor-Presidente da Anvisa foi para o período de 2018 a 2021 e contemplava dois planos de trabalho bienais. A Comissão de Acompanhamento para avaliação do contrato de gestão era formada por representantes da Anvisa, Ministério da Saúde e Ministério da Economia.

A Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e controle social das agências reguladoras, uniformizou alguns procedimentos entre todas as agências reguladoras federais, dentre elas, regras sobre integridade (*compliance*) e necessidade de análise de impacto regulatório (AIR) na produção de normas, trouxe também em seu texto, nos artigos 17 a 19, a relação entre o planejamento orçamentário e o alcance de metas (resultado), prevendo a necessidade de elaboração de plano estratégico quadrienal compatível com o Plano Plurianual (PPA) vigente, planos de gestão anuais alinhados às diretrizes do plano estratégico, que contemplarão ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão. A lei destaca ainda que o plano de gestão anual preveja a estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários para o alcance das metas definidas. Estes novos instrumentos de gestão e modelo de controle exercido diretamente pelo Legislativo e Tribunal de Contas da União substituíram o contrato de gestão antes firmado com o Ministério da Saúde.

4.1 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NA ANVISA

No momento do mapeamento do processo da forma como era executado (*As Is*), o ciclo orçamentário anual da Anvisa se iniciava com a negociação junto à área de planejamento orçamentário do Ministério da Saúde (Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO) da Proposta de Lei Orçamentária Anual – PLOA do ano subsequente que a encaminhava ao Ministério da Economia para consolidação das informações e posterior envio da proposta ao Congresso Nacional. Na Anvisa, cabe à Gerência de Orçamento e Finanças (GEFIC) coordenar o processo de elaboração do orçamento, sob orientação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF/Ministério da Economia, com a participação das unidades administrativas da

Agência demandantes de recursos orçamentários, sendo consolidadas as informações e enviadas ao Ministério da Saúde (setorial orçamentária) por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP que, por sua vez, encaminha ao Ministério da Economia. O orçamento representa basicamente um ciclo PDCA (*Plan, Do, Control and Act*) onde a fase de planejamento consiste em reuniões entre a unidade responsável pela gestão orçamentária da Agência (GEFIC) e áreas demandantes por aquisições e contratações, com objetivo de realizar análise de objetos demandados e respectiva pertinência com a cadeia de valor da Anvisa. Para o exercício de 2020 o governo federal adotou uma ferramenta informatizada disponível na internet que consolida todas as informações sobre contratações que os órgãos e entidades da administração pública federal pretendem realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos estudos preliminares e gerenciamento de riscos, o sistema PGC¹¹ (Planejamento e Gerenciamento das Contratações). O relatório emitido pelo sistema passa a ser uma das fontes para elaboração da proposta orçamentária (PLOA).

A elaboração da proposta orçamentária pela Anvisa passava por duas fases operacionalizadas junto ao Ministério da Saúde, via SIOP:

- Qualitativa – onde ocorre a revisão dos dados cadastrais das ações constantes no Plano Plurianual (PPA), possibilitando eventuais atualizações, inclusões ou exclusões de dados;
- Quantitativa – momento que são realizadas a previsão das receitas próprias da Agência, previsão das despesas a serem realizadas (obrigatórias e discricionárias) e as metas a serem atingidas com a utilização dos valores.

A execução e controle do orçamento são realizados após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA), que no exercício de 2019 foi a Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. O controle deve sempre observar a existência ou não de contingenciamento, que é realizado por meio de Decreto presidencial. Em 2019 a Anvisa não teve contingenciamento dos recursos previstos na LOA. A GEFIC adotou o procedimento de monitoramento contínuo durante a execução orçamentária, com reuniões trimestrais junto aos gestores de todas as áreas demandantes de recursos executados pelo orçamento da Agência para alinhamento contínuo e busca de maior efetividade na execução, sempre perseguindo a qualidade do gasto público e aderência ao mapa estratégico, que traduz o valor público gerado pelos processos. Esse procedimento não exclui ações corretivas pontuais durante o exercício.

¹¹ O sistema PGC é uma ferramenta eletrônica do governo federal que consolida todas as contratações da União para o exercício subsequente, disponível em <https://pgc.planejamento.gov.br/login>

A otimização da execução no orçamento da Anvisa é tema relevante para a boa gestão da Agência e para dar transparência à sua atuação. Nesse contexto, a melhoria do processo orçamentário está alinhada ao conceito de qualidade do gasto no Governo Federal, conforme descrito pela Secretaria do Tesouro Nacional¹²:

A sociedade brasileira vive um dilema. Se, por um lado, a demanda da população por serviços públicos é crescente, por outro, a capacidade de extrair recursos da sociedade para financiamento dos serviços públicos é limitada. A solução para esse dilema está na Qualidade do Gasto Público, que compreende essencialmente a racionalização e priorização da eficiência, da eficácia, da equidade e da sustentabilidade das políticas públicas. Ou seja, fazer mais, com menos recursos e da melhor forma possível. O tema Qualidade do Gasto tem se tornado cada vez mais presente na discussão orçamentária e financeira no âmbito do Governo Federal.

A boa execução do orçamento disponibilizado aos órgãos e entidades da administração pública pode ser refletida quando a sua totalidade é empenhada e paga, pois significa que o planejamento orçamentário, que passa por diversas instâncias do Poder Executivo, foi bem realizado, levando-se em consideração que o mesmo foi elaborado baseado em ações constantes no planejamento estratégico da organização e representa geração de valor público. Há também a previsão legal constante no Decreto-Lei nº 200/67, nos seus artigos 7º e 16, do princípio orçamentário da exatidão, onde as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, garantindo à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser executada como instrumento de programação, gerência e controle (BRASIL, 1967).

Na Anvisa, extraído-se os dados do Tesouro Gerencial¹³, sistema informatizado do Tesouro Nacional disponível na internet, utilizando-se como parâmetros de pesquisa o recorte temporal do ano 2000 até o ano de 2018, unidade orçamentária 36212 – Agência Nacional de Vigilância Sanitária, é possível observar um percentual médio de inexecução (Tabela 1 e Figura 4) do orçamento disponível à Agência de 11,84%, sendo que a maior parte se refere à inexecução de despesas discricionárias, aquelas relativas à possibilidade de investimentos e também as relacionadas à manutenção da estrutura da Agência, conforme representado na Tabela 1.

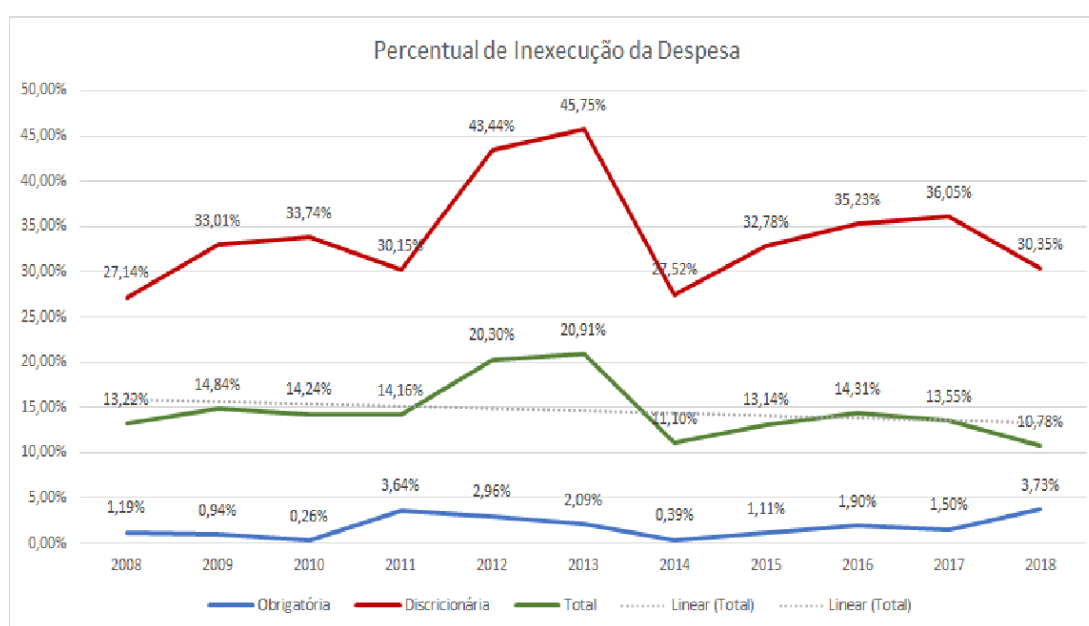
¹² Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estatisticas-fiscais-e-transparencia/qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 05 jul,2019.

¹³ O Sistema Tesouro Gerencial é a ferramenta de gestão orçamentária e financeira no âmbito da União, disponível em www.tesourogerencial.tesouro.gov.br/

Tabela 1 – Percentual de Inexecução da Despesa

Ano	Percentual de Inexecução da Despesa		
	Obrigatória	Discricionária	Total
2000	10,18%	12,31%	12,10%
2001	0,95%	3,89%	3,15%
2002	0,00%	11,51%	8,17%
2003	0,00%	1,30%	0,92%
2004	0,07%	7,42%	5,29%
2005	17,42%	3,34%	9,52%
2006	3,11%	2,21%	2,61%
2007	1,99%	41,66%	22,56%
2008	1,19%	27,14%	13,22%
2009	0,94%	33,01%	14,84%
2010	0,26%	33,74%	14,24%
2011	3,64%	30,15%	14,16%
2012	2,96%	43,44%	20,30%
2013	2,09 %	45,75%	20,91%
2014	0,39%	27,52%	11,10%
2015	1,11%	32,78%	13,14%
2016	1,90%	35,23%	14,31%
2017	1,50%	36,05%	13,55%
2018	3,73%	30,35%	10,78%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Figura 5 – Percentual de Inexecução da Despesa da Anvisa 2000 a 2018

Fonte: Elaborada pelo autor.

Dentre os desafios previstos no Relatório de Gestão da Anvisa de 2018¹⁴ destacam-se: a necessidade de elaboração da PLOA alinhada ao Plano Anual de Aquisições, a racionalização das despesas correntes e medidas para otimização da execução orçamentária e financeira, principal proposta do presente projeto de intervenção. Além dessas perspectivas, cabe ressaltar a necessidade de cumprimento ao constante no inciso II do Art. 19 da Lei nº 13.848/2019, que está alinhado às boas práticas de gestão, onde é citado que o plano de gestão anual das Agências Reguladoras deverá prever estimativa de recursos orçamentários e cronograma de desembolso financeiro de recursos necessários para o alcance das metas definidas.

Conforme descrito na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), a execução da despesa pública passa por três estágios:

- Empenho: fase em que é criada a obrigação de pagamento da despesa pela Administração;
- Liquidação: fase na qual se verifica o efetivo recebimento de bens ou serviços por parte da Administração; e
- Pagamento: quando a Administração realiza o pagamento ao fornecedor contratado.

Para fins de apuração da eficácia na execução orçamentária do presente projeto de intervenção, leva-se em consideração a diferença entre a disponibilidade orçamentária definida na LOA do exercício de referência, subtraindo-se as despesas liquidadas, pois, ainda que empenhada, não significa que a Administração deverá adimplir, uma vez que a execução do objeto pode não se concretizar ou, ainda, o serviço pode ser sob demanda e o empenho ter apenas o caráter estimativo, comum para serviços eventuais ou para execução quando solicitado, como no caso de suporte técnico em tecnologia da informação, por exemplo.

Pelos dados apresentados na Tabela 1, resumidas graficamente na Figura 4, pode-se inferir que:

- O percentual médio de inexecução orçamentária na Anvisa nos últimos dez anos é de 14,16%; e

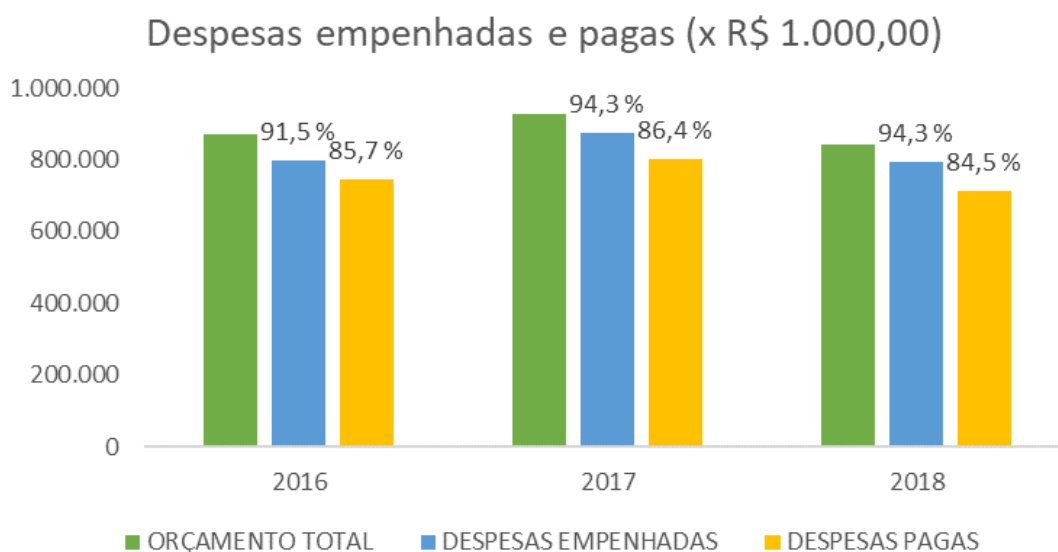
¹⁴ Disponível em:

<<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/2941545/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Anvisa+2018/08bada09-d3a3-47b7-80fb-eb08f7fae3e>>.

- O maior impacto na inexecução orçamentária da agência tem origem na falta de capacidade de execução das despesas discricionárias, representada pela média de 34,11% também tendo como referência os últimos dez anos.

Em relação aos três últimos exercícios encerrados (2016 a 2018), observa-se na Figura 5 que a capacidade de execução das despesas empenhadas na Anvisa fica na média de 85%.

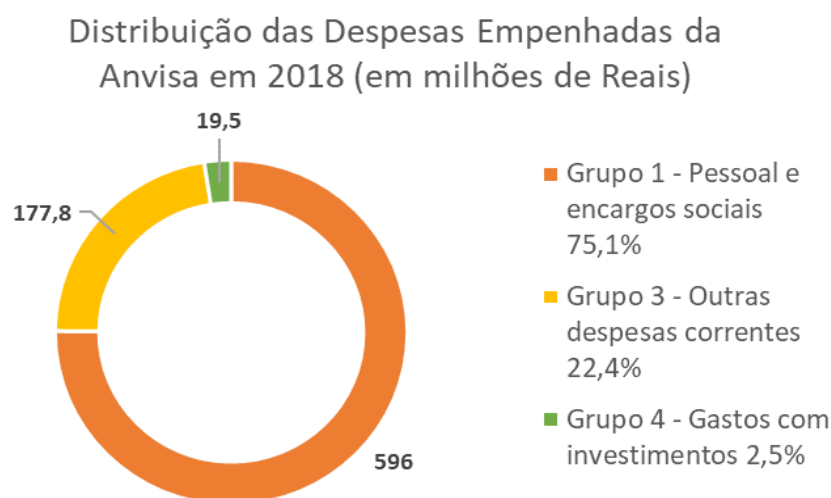
Figura 6 – Evolução das despesas empenhadas e pagas da Anvisa 2016-2018



Fonte: Elaborada pelo autor.

Analisando dados extraídos do sistema Tesouro Gerencial sobre a despesa pela sua natureza (Figura 6), descartadas as despesas financeiras, a Anvisa executa basicamente aquelas relacionadas a despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais (Grupo 1), despesas discricionárias correntes (Grupo 3) e as de investimento (Grupo 4). As despesas discricionárias representam aquelas destinadas a financiar as políticas públicas, tendo os administradores públicos certa liberdade para direcionar a sua execução, estando sujeitas ao cronograma de desembolso realizado por Decreto Presidencial, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seus artigos 8º e 9º (BRASIL, 2000).

Figura 7 – Distribuição das despesas empenhadas da Anvisa em 2018, por Grupo de Natureza da Despesa – GND

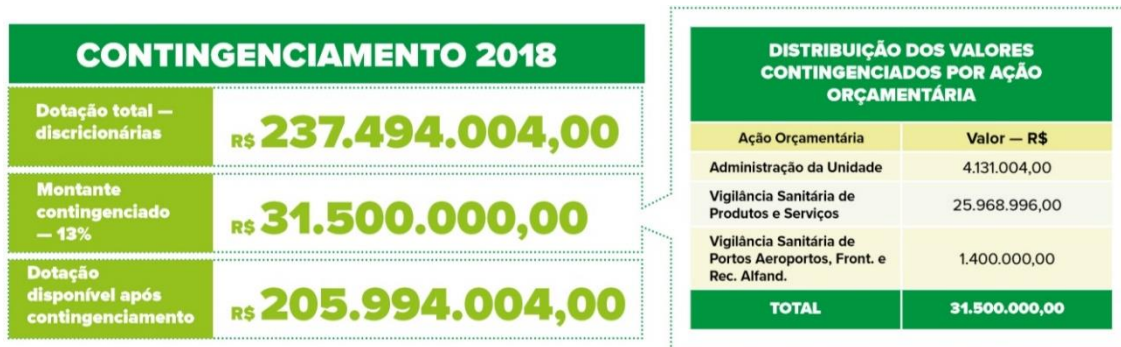


Fonte: Elaborada pelo autor

Em relação às despesas discricionárias, o relatório de gestão da Anvisa de 2018 descreve as correntes como sendo aquelas relativas a material de consumo, pagamento de diárias e prestação de serviços à Agência. Já as de investimento, são as destinadas a aquisição de equipamentos e material permanente, obras e instalações e aquisição e desenvolvimento de software.

No ano de 2018 (Figura 7) foi consignado à Anvisa o montante de R\$ 861,1 milhões na lei orçamentária, cancelamentos da ordem de 19,7 milhões durante o exercício, gerando uma dotação atualizada de R\$ 841,4 milhões. Em virtude dos decretos presidenciais de contingenciamento das despesas do Poder Executivo naquele exercício (Decretos nº 9.276 e nº 9.323), a agência teve um total bloqueado de R\$ 31,5 milhões para distribuição na execução de despesas discricionárias, representando 13% do total inicial. Na distribuição dos valores do contingenciamento feita por ação orçamentária, a “Administração da Unidade” teve 13,11% e a de “Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços” ficou com 82,44% e a “Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados” com 4,45%.

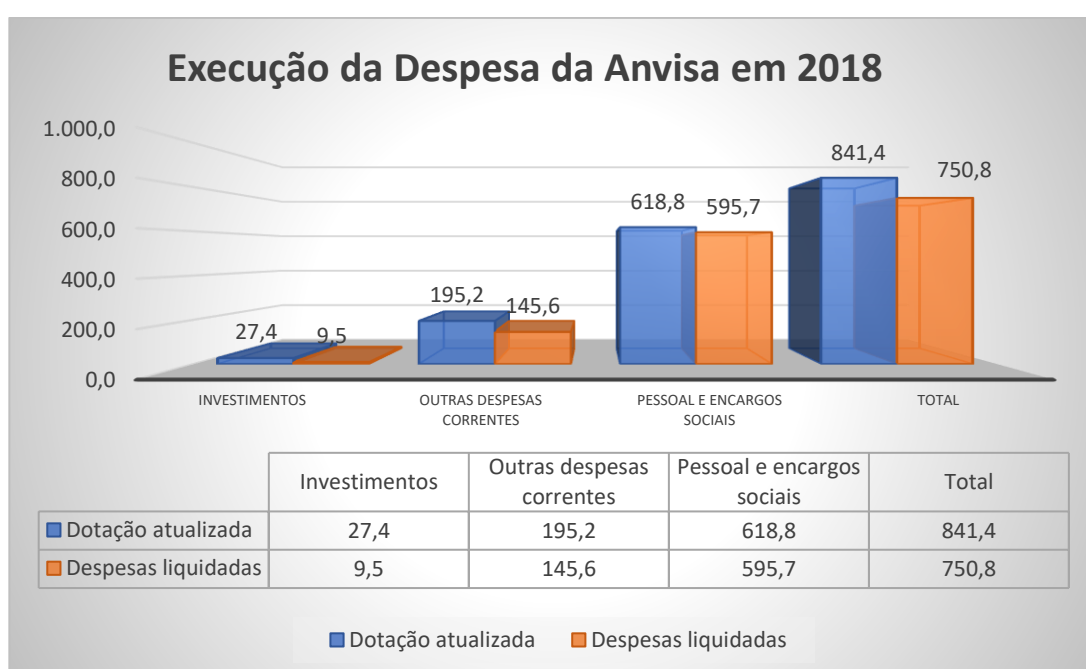
Figura 8 – Impacto do Contingenciamento no Orçamento da Anvisa em 2018



Fonte: Relatório de Gestão 2018 da ANVISA (ANVISA, 2019b)

Realizando análise estratificada da execução do orçamento de 2018 demonstrada na Figura 8, é possível perceber que o maior percentual de inexecução está exatamente no grupo de natureza de despesa – GND de investimentos, o que foi mais impactado após o contingenciamento. A otimização do processo orçamentário proposto pelo presente projeto de intervenção tem como foco atacar essa deficiência histórica de execução por parte da agência. Tomando como base as despesas liquidadas como efetivamente executadas no exercício, as de investimento tiveram apenas 34,67% de execução, despesas correntes 74,59% e pessoal e encargos 96,27%.

Figura 9 – Execução da despesa da Anvisa por Natureza da Despesa 2018.



Fonte: Elaborada pelo autor.

Aliado ao desafio de otimizar o processo orçamentário da Agência, o atual momento exige ainda grande esforço da área técnica da Agência para adequação das atividades relativas a orçamento e finanças ao novo modelo de órgão setorial. O redesenho do processo possibilita evidenciar a nova perspectiva e pautará a agenda da Gerência-Geral de Gestão Administrativa e Financeira (GGGAF) para cumprir as mudanças necessárias durante o ciclo orçamentário que se iniciou em 2019 (planejamento) e terminará em 2020 (execução e monitoramento).

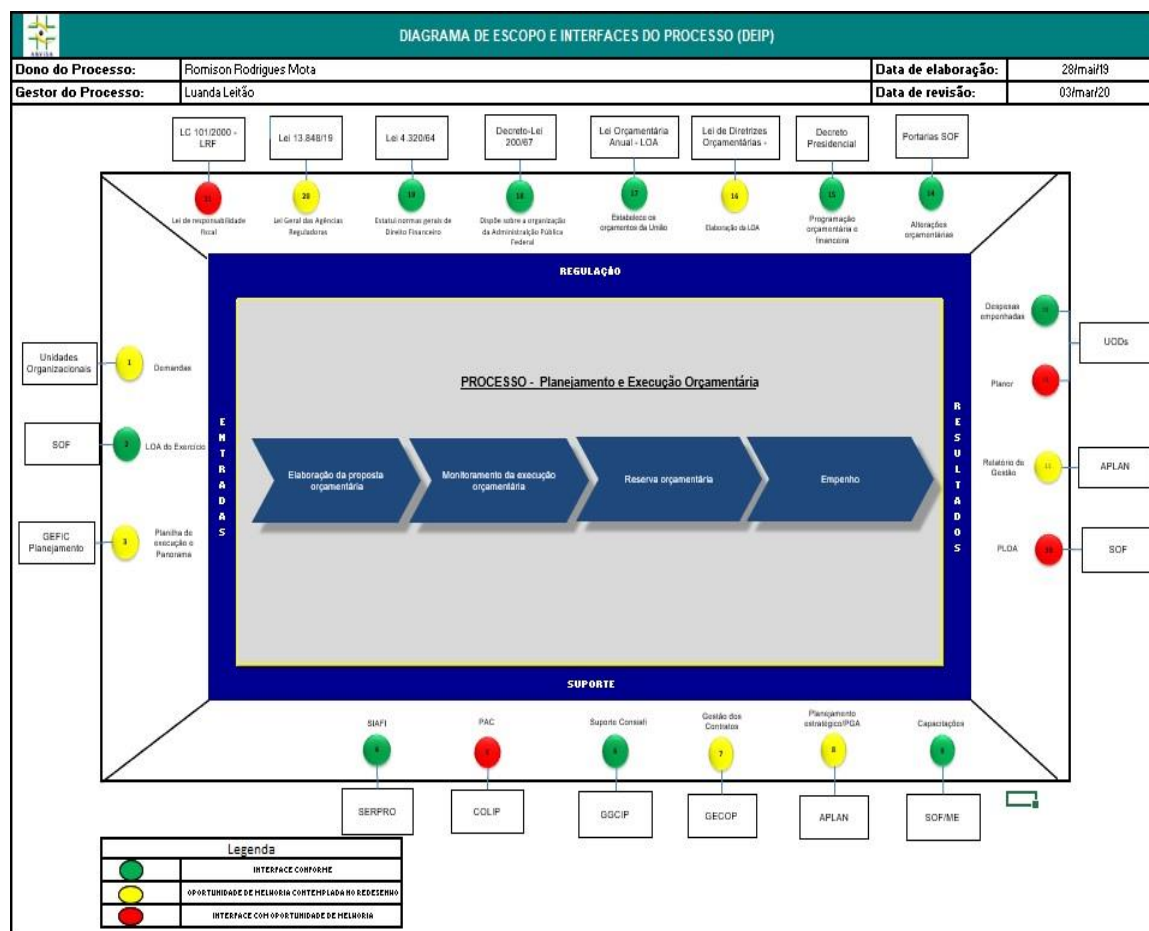
4.2 MAPEAMENTO DO ESTADO ATUAL (*AS IS*)

A melhoria de processos na Anvisa pode ser realizada por meio de projetos de transformação de processos, relacionados aos objetivos estratégicos e visam grandes saltos de desempenho, ou projetos de gestão da rotina, promovendo a melhoria contínua com a utilização do ciclo PDCA, visando o atendimento aos objetivos dos processos. No caso concreto do redesenho do processo orçamentário e financeiro, trata-se de um projeto de gestão da rotina.

O desenho, ou modelagem, de um processo no seu estado atual é importante para a compreensão da concatenação das atividades em curso no processo orçamentário da Anvisa e a possível identificação de anomalias que podem levar a problemas nas entregas ou ainda em retrabalhos gerando ineficiência. Realizar a análise somente pelo desenho do processo ideal pode não fornecer subsídios suficientes para a transformação e limita as oportunidades de melhorias.

O início do trabalho de modelagem do processo orçamentário da Anvisa se deu com a apresentação da metodologia de gestão de processos à equipe da Gerência de Orçamento e Finanças, com intuito de divulgar para todos os envolvidos no processo, posterior aplicação dos formulários de diagnóstico da área e do processo priorizado junto à gestão da Gerência e a representantes das equipes de execução (Apêndices E.1 e E.2). Resultado das respostas aos questionários de diagnóstico, foi elaborado o Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo (Apêndice F), para melhor ilustrar a estrutura do processo a ser trabalhado.

Figura 10 – Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo.



Fonte: Elaborada pelo autor.

A leitura do Diagrama (Figura 9) é realizada da esquerda para direita, começando com os fornecedores e seus insumos para início do processo, passando pela representação do processo e respectivos subprocessos e ao lado direito os produtos e clientes do processo. Na parte superior estão registradas as principais normas que regulamentam o processo e na parte inferior unidades internas da Anvisa ou organizações externas que fornecem suporte com informações ou sistemas informatizados. Cada interface é representada por círculos ilustrando conformidade quando na cor verde, em melhoria durante o mapeamento do processo quando na cor amarela e em vermelho quando está crítica, necessitando de ação para realizar melhorias.

A partir das informações colhidas na etapa de diagnóstico, iniciou-se a etapa de elaboração do fluxograma do estado atual (*As Is*) do processo, com a realização de oficinas contando com a participação de integrantes da gestão da área e da equipe de execução. O objetivo principal da etapa foi de identificar e registrar as principais atividades agregadoras de valor dentro do processo, na forma que o mesmo era executado no momento do mapeamento,

sem o julgamento de mérito ou conteúdo, apenas a retenção das informações das atividades com suas respectivas características como o insumo, a forma de execução, identificação de utilização ou não de sistema informatizado e o produto entregue à atividade seguinte, caso identificável.

Na etapa de diagnóstico da GEFIC ficou evidente a segmentação do processo com equipes distintas realizando as tarefas de liquidação e pagamento, dando a ideia de haver dois processos distintos na área, com interfaces entre eles. Dessa forma, o desenho do processo *As Is* não integrou grande parte da execução, sendo desenhada como subprocesso em separado, o que foi alterado na concepção do desenho do processo ideal, de ponta a ponta, abrangendo todas as etapas da despesa pública, conforme descrito no Capítulo III da Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

A metodologia encontra sua fundamentação nos ditames do Guia BPM CBOK V3.0, que descreve a modelagem como:

Um modelo implica a representação de um determinado estado do negócio (atual ou futuro) e dos respectivos recursos envolvidos, tais como pessoas, informação, instalações, automação, finanças e insumos. Como é utilizado para representar com mais precisão o funcionamento daquilo que está sendo modelado, requer mais dados acerca do processo e dos fatores que afetam seu comportamento. Frequentemente, modelagem é feita utilizando ferramentas que fornecem capacidade de simulação e geração de reportes úteis para analisar e entender o processo (ABPMP, 2013, p. 74).

Como resultado das oficinas, chegou-se aos desenhos demonstrados pelos fluxogramas constantes nos Apêndices A e B.

4.3 MAPEAMENTO DO ESTADO FUTURO (*TO BE*)

O redesenho do processo orçamentário da Anvisa foi realizado com a mesma equipe participante das oficinas de elaboração do fluxograma do estado atual do processo. O objetivo foi de modelar o processo ideal, considerando quaisquer alterações necessárias para a melhoria do processo, utilizando-se da imaginação e conhecimento dos integrantes da equipe, abstraindo das limitações de recursos. Uma premissa fundamental para o sucesso do novo processo

modelado foi a de que a organização deve ter capacidade de absorver e ajustar-se às mudanças diagnosticadas na remodelagem do processo.

Buscou-se analisar o processo ponta a ponta, suas relações com outros processos dentro e fora da Anvisa, as funções e níveis de responsabilidade da equipe de trabalho, ambiente de tecnologia da informação e sistemas utilizados, com o foco em realizar mais com menos. Foi utilizado o entendimento de um processo único abrangendo as etapas de empenho, liquidação e pagamento e a modelagem utilizada foi a estática (uma fotografia do processo ideal), suportada pelo programa *BizAgi* (2019), na sua versão gratuita, e a coleta de dados realizada por *brainstorming* de toda a equipe participante. O BPM CBOK V.3.0 (ABPMP, 2013, p. 158) descreve a abordagem do redesenho do processo:

O desenho de processos será baseado na ideia de que o estado atual deve ser desafiado e que o processo precisa ser melhorado. Nessa abordagem, nenhuma parte da operação deve ficar fora de questionamento. Tudo deve ser analisado e revisto como oportunidade para reduzir esforço, melhorar a qualidade, eliminar problemas, aumentar produtividade, eliminar desperdícios e defeitos, e inovar. Problemas identificados durante a análise precisam ser considerados em um novo desenho, eliminando-os ou mitigando-os, mas a primeira opção deve ser sempre eliminá-los. Somente isso já traria importantes benefícios, mas é apenas o início do desenho.

Das oficinas para redesenho do processo orçamentário da Anvisa, surgiu como produto o fluxograma do Apêndice C.

4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ANVISA

O ciclo do Planejamento Estratégico da Anvisa no momento do desenho atual (*As Is*) do processo orçamentário teve prazo de término em dezembro de 2019, portanto, na vigência do Mapa Estratégico 2016-2019. Possuía 38 metas e 13 projetos relevantes e alinhados aos 9 objetivos estratégicos, refletidos no mapa estratégico da Agência, que foi desenvolvido a partir da metodologia *Balance Scorecard* (BSC) de Kaplan e Norton (2004), focando a missão e a estratégia da Agência a partir do conjunto dos objetivos e indicadores que norteiam a gestão. O Mapa (Figura 10) está segmentado em objetivos de resultado, aqueles relacionados à missão e visão da Anvisa, e em objetivos habilitadores, aqueles que identificam os principais focos e esforços a serem considerados na vigência do Planejamento Estratégico.

Figura 11 – Mapa Estratégico da Anvisa 2016-2019



Fonte: Plano Estratégico Anvisa 2016-2019

O processo orçamentário da Anvisa está contido na perspectiva habilitadora do mapa estratégico, considerando-o importante para o alinhamento institucional e monitoramento organizacional. O objetivo estratégico especificamente a ele relacionado é o de número 8, "Implantar modelo de governança que favoreça a integração, a inovação e o desenvolvimento institucional".

Para o novo planejamento estratégico da Anvisa, com vigência de 2020 a 2023, além dos elementos consagrados na metodologia *Balance Scorecard* (BSC) adaptada ao setor público, houve também a incorporação de novos conceitos e abordagens de planejamento adotados no setor privado, como o método *Objectives and Key Results* (OKR), que objetiva melhor alinhamento entre a estratégia e operação com foco em objetivos e resultados-chave. Para elaboração dos cenários futuros levou-se em consideração a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), desenvolvida em conjunto pelo Ministério da Economia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), nos eixos econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social. Também foram utilizados os objetivos setoriais de saúde e desafios e perspectivas sob a ótica do Ministério da Saúde no Plano Plurianual 2020-2023 e no Plano Nacional de Saúde, além das diretrizes constantes na Lei nº 13.848/2019 – Lei Geral das Agências Reguladoras.

Também em função da publicação da Lei, o modelo de governança da agência adotou os instrumentos de gestão do Plano Estratégico e Plano de Gestão Anual (PGA), proporcionando maior alinhamento entre a estratégia e consequente desdobramento nos planos tático e operacional. Para esse novo ciclo que se inicia a Anvisa adota uma agenda de transformação cultural e digital para alinhamento às novas demandas da sociedade e do Governo Federal, representando os principais desafios e tendências do futuro no ambiente do Estado. Para atendimento a essas demandas, o novo mapa estratégico da agência ampliou para 15 os objetivos estratégicos sob as perspectivas de resultados à sociedade, resultados ao público-alvo, processos internos (finalísticos e transversais) e infraestrutura e aprendizagem (desenvolvimento de capacidades internas).

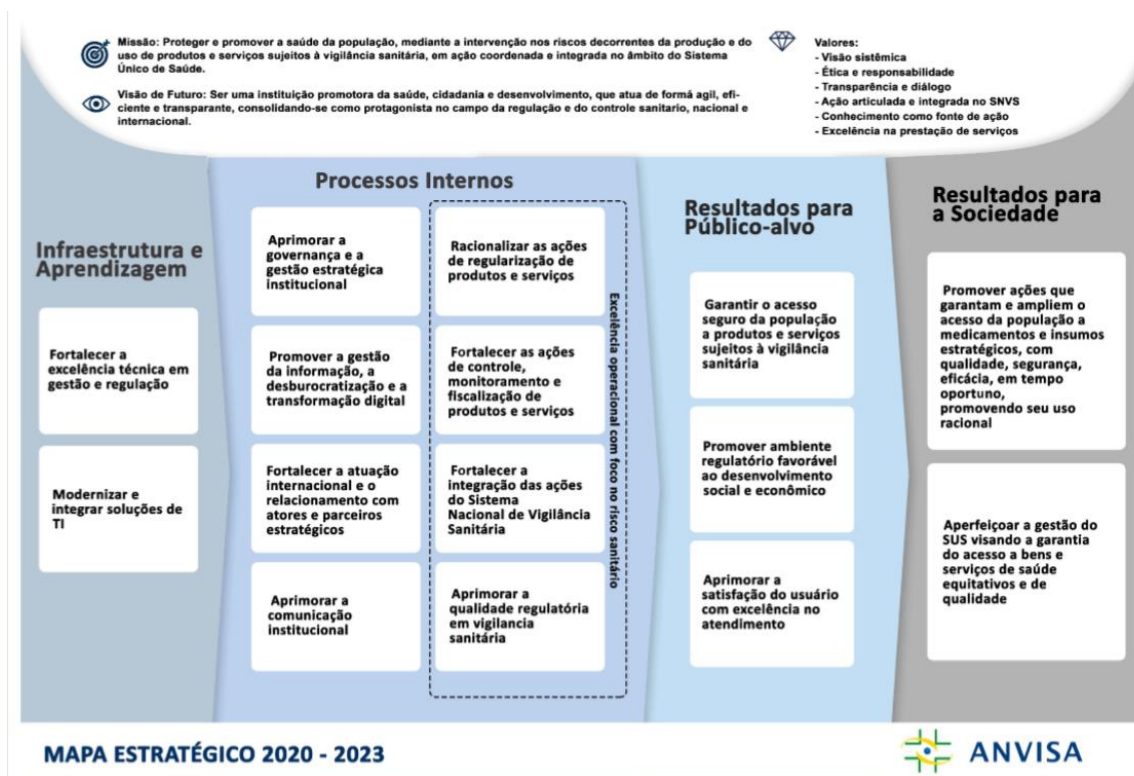
4.5 INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM A ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA ANVISA

Até o fim do exercício de 2019 a Assessoria de Planejamento da Agência – Aplan não monitorava essa informação. Pelo Siplan, Sistema de Planejamento da Agência, o acompanhamento pode ser realizado, pois ao cadastrar o orçamento das unidades administrativas há o relacionamento dos Planos Internos com os objetivos estratégicos. Porém, ainda não é possível realizar a extração da informação pelo sistema de *business intelligence*, o *Microstrategy*. Em função da promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras, o relacionamento entre os recursos orçamentários e financeiros e as metas estabelecidas para o Plano de Gestão Anual deverá ser estabelecido já para o exercício de 2020.

O novo Mapa estratégico da Anvisa 2020-2023 (Figura 11) é composto pelas declarações de missão, visão e valores, também pelo conjunto de 15 (quinze) objetivos estratégicos organizados em quatro dimensões: resultados para a sociedade, resultados para o público-alvo, processos internos e infraestrutura e aprendizagem. Apesar de não constar como objetivo estratégico no novo mapa, a vinculação orçamentária está prevista no Plano de Gestão

Anual composto pelo conjunto de ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão da Agência.

Figura 12 – Mapa Estratégico da Anvisa 2020-2023



Fonte: Plano Estratégico Anvisa, 2020-2023 (ANVISA, 2020c)

O PGA, instituído pela Lei Geral das Agências Reguladoras, trouxe duas inovações relevantes ao processo de planejamento da Anvisa: A primeira diz respeito às metas institucionais de desempenho e seus indicadores, que devem contemplar não só as atividades administrativas e finalísticas, mas também as fiscalizatórias. A segunda inovação, que consiste no foco de pesquisa do presente trabalho, consiste na vinculação do orçamento ao planejamento, com demonstração da alocação de recursos detalhando o programa de governo (constante no PPA), a ação orçamentária e o valor anual disposto na LOA do exercício de referência. Essa nova obrigação legal reflete diretamente nas atividades do processo orçamentário, desde a elaboração (PLOA) até o monitoramento da execução.

4.5.1 *Indicadores de desempenho na alocação de recursos*

No momento do desenho do processo atual (modelo *As Is*), não havia indicadores de desempenho relacionados ao processo orçamentário, nem, tampouco, influência nos indicadores relacionados aos objetivos estratégicos da Agência. Havia, entretanto, atividades de execução orçamentária e financeira metrificadas para fim de controle do Programa de Gestão para Resultados para monitoramento dos servidores em teletrabalho.

A única forma de mensuração do processo era o percentual de execução das despesas discricionárias com a finalidade específica da tomada de decisão tempestiva de devolução do orçamento não executado ao Ministério da Saúde para ser executado por aquela unidade organizacional ainda no exercício de referência.

Com a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras (BRASIL, 2019a), a Anvisa passou a ser setorial orçamentária, necessitando de mecanismos para a tomada de decisão interna e tempestiva, para remanejamentos a fim de otimizar a execução orçamentária, muito importante por se tratar de orçamento da saúde sujeito à execução do mínimo constitucional previsto no artigo 198, §2º, I, conjugado com o artigo 2º, IV, da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Art. 198 §2º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) cita:

A União os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento).

O Art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) cita:

Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com enfoque na inovação no serviço público, Emmendoerfer (2019, p. 36) descreve práticas de levantamento de alternativas e de escolha da solução para iniciar uma inovação, dentre elas o *benchmarking* como forma de apropriação de boas práticas de sucesso e o *brainstorming* para se chegar a uma opção ideal frente a um problema.

A metodologia utilizada para gestão do processo priorizado envolveu cinco etapas, que geraram cinco subprodutos:

- Diagnóstico: utilização de planilha eletrônica contendo dois formulários com questões relativas ao diagnóstico da área a ser mapeada e ao processo considerado crítico, priorizado para ser objeto de gestão. Como produto foi gerado o Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP, que demonstra graficamente as interfaces críticas que necessitam melhorias;
- Fluxograma: Elaboração, em conjunto com a equipe executora do processo, dos fluxogramas do modelo atual (*As Is*) e do modelo ideal (*To Be*), tendo como produtos os dois esquemas desenvolvidos pela ferramenta *BizAgi* (2019);
- Diagnóstico de problemas e respectivas causas: realizou-se *brainstorming* com a equipe de execução e a gestora da unidade organizacional para identificação dos problemas que entravam o processo e as respectivas causas. Todas as considerações foram registradas em um formulário específico na planilha eletrônica utilizada como base de dados da gestão do processo. Como produto da etapa foi elaborado um diagrama de causa e efeito;
- Plano de Ação/Melhorias: Tendo como insumo o diagrama de causa e efeito, são idealizadas pela equipe técnica e gestão da Gefic ações e respectivas tarefas para se chegar ao processo ideal (*To Be*), detalhando o prazo previsto, o integrante da equipe responsável e descrição de como se fazer cada ação. O produto dessa etapa é o Plano de Ação preenchido;
- Mapa de Indicadores de Desempenho: de posse das informações constantes nos produtos anteriores, foram elaborados junto à gestão da gerência sugestões de indicadores de desempenho desejáveis de serem coletados, levando em consideração a utilidade, simplicidade na coleta e capacidade de transformação da informação em ação

na área. Como produto da etapa surgiu o Mapa de Indicadores de Desempenho da Gefic (Apêndice G), registrado em um dos formulários da planilha eletrônica.

O Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo, produto da etapa de diagnóstico do processo, tem como objetivo representar graficamente o processo, resumindo-o de forma visual para seu melhor entendimento sob quatro perspectivas: entradas, resultados, regulação e suporte. Para cada uma delas foram destacadas possibilidades de melhorias que puderam ser implementadas tanto no momento do mapeamento do processo, quanto pela inclusão de ações no Plano de Ação, ferramenta que permitiu melhor sistematização das ações e respectivo monitoramento na execução. Dessa forma, as seguintes oportunidades de melhorias foram identificadas por perspectiva:

- Entradas
 - Melhor comunicação e na forma de recebimento das demandas enviadas pelas unidades organizacionais para elaboração da proposta orçamentária;
 - Necessidade de reestruturar as planilhas que servem de ferramentas de controle da execução orçamentária e elaboração de panoramas orçamentários.
- Suporte
 - Adotar medidas para melhorar a extração de dados do sistema estruturante do governo federal (Sistema de Planejamento e Gestão de Compras – PGC) que centraliza as demandas que comporão o orçamento do ano subsequente no Plano Anual de Contratações – PAC;
 - Melhorar a qualidade das informações recebidas da gestão dos contratos da Anvisa.
- Resultados
 - Maior detalhamento e clareza nas informações prestadas às Unidades Organizacionais Demandantes acerca do planejamento orçamentário (Planor)
 - Alinhamento com a Assessoria de Planejamento – Aplan acerca das informações necessárias e suficientes para a elaboração do Relatório de Gestão Anual da Agência;
 - Remodelar as atividades de interface com o Ministério da Economia relativas à entrega da proposta orçamentária para composição da PLOA do exercício seguinte, em função da alteração para setorial orçamentária e financeira.
- Regulação

- Necessidade de inclusão na rotina da gerência da avaliação minuciosa da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, o que não era realizado antes de a Anvisa se tornar setorial;
- Internalizar nas atividades do processo os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que couber.

Com o redesenho do processo por meio da elaboração de fluxogramas, chegou-se a pelo menos cinco achados com possibilidade de melhoria no processo:

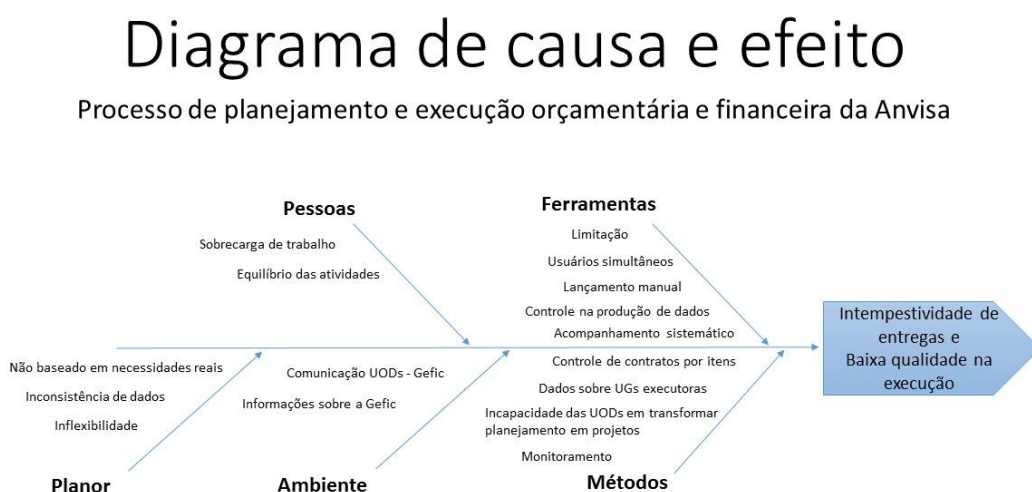
- Evidências de centralização demasiada de atividades na função de gerente da área;
- Entendimento de haver um processo único na Gerência abrangendo as etapas de empenho, liquidação e pagamento, com funções de planejamento, monitoramento e execução;
- Aparecimento da função de monitoramento, passível de institucionalização, pois as atividades eram realizadas de forma *ad hoc*, ou não realizadas;
- Alta concentração de atividades no mês de dezembro, gerando sobrecarga na equipe e potencializando o risco de falhas no processo. Algumas das atividades puderam ser distribuídas para outros meses e, também, para a função de monitoramento;
- Incluir uma atividade específica de monitoramento junto ao Congresso Nacional para antecipação de eventuais impactos na execução orçamentária e financeira por alterações realizadas no processo de elaboração e aprovação da PLOA pela Comissão Mista de Orçamento.

Melhorias implementadas durante a etapa no redesenho do processo:

- Melhor distribuição das atividades durante o ano, demonstrado no modelo ideal (*To Be*) do processo, que foi segmentado por trimestres, gerando, por consequência, maior previsibilidade das atividades da gerência;
- Descentralização das atividades de execução realizadas pelo gerente, focando suas atividades nos atos de gestão;
- Com a evidenciação da função de monitoramento o processo está ganhando confiabilidade e tempestividade nas informações geradas durante o exercício, possibilitando melhoria nos atos de gestão, qualificação das informações para gerenciamento do orçamento junto às unidades organizacionais da Anvisa e a expectativa de otimização na utilização dos recursos das despesas discricionárias, a ser validado após o exercício fiscal de 2020.

Seguindo a metodologia utilizada para a gestão do processo, após o redesenho por meio do fluxograma, realizou-se *brainstorming* para se chegar aos principais problemas e suas respectivas causas, desenvolvendo assim o diagrama de causa e efeito (percebido pelo cliente do processo), ferramenta da qualidade desenvolvida por Ishikawa (1986) para diagnosticar o problema-chave a ser solucionado, deixando clara suas origens (causas), para que se possa combatê-las e gerar melhorias no processo (Figura 15).

Figura 13 - Diagrama de Causa e Efeito – Processo Orçamentário e Financeira da Anvisa.



Fonte: Elaborada pelo autor

Do procedimento de idealização dos principais problemas e suas respectivas causas surgiram três, considerados pela equipe como foco para atuação nas causas-raiz:

- Impossibilidade da pronta entrega aos demandantes;
- Atraso nas entregas da Gerência; e
- Execução orçamentária insatisfatória.

No Diagrama de Causa e Efeito elaborado ficaram registradas as principais causas desses problemas, segmentadas em cinco grandes eixos: pessoas, ferramentas, Planor, ambiente e métodos. Houve o detalhamento para se chegar às causas-raiz e então elaborar o Plano de Ação com a finalidade de gerenciar sistematicamente as ações a serem realizadas pela equipe,

detalhamento das tarefas de cada ação, com indicação das pessoas responsáveis e prazo pactuado para execução.

Com intuito de subsidiar a equipe com ideias para melhoria do processo, foi idealizada a realização de visitas de *benchmarking* descrita no Guia Metodológico do Programa Gespública como:

Método para comparar o desempenho de processos, práticas ou produtos com similares mais eficazes e eficientes, interna ou externamente, com o objetivo de entender as práticas que conduzem ao desempenho superior, adaptá-las e implementar melhorias significativas. (BRASIL, 2013, p. 9)

Nesse sentido, buscou-se realizar as visitas a organizações com o mesmo perfil da Anvisa e que também estão passando pela mudança de status para setorial orçamentária e financeira.

As visitas ficaram prejudicadas em função da pandemia do Novo Coronavírus (Covid-19), pois impossibilitou que as mesmas fossem realizadas presencialmente e as agências reguladoras estavam desenvolvendo seus respectivos ambientes de trabalho para a realidade do isolamento social.

Dessa forma, foram contatadas algumas agências e obtido respostas positivas da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e a Agência Nacional de Águas - ANA, para realização de entrevistas remotas tendo como roteiro o questionário semiestruturado constante no Apêndice D, desenvolvido pela equipe de gestão da Gerência de Orçamento e Finanças, levando em consideração aspectos como as condições de operação do objeto (pessoas envolvidas, sistemas informatizados e estrutura regimental), cultura organizacional, normas e procedimentos internos, eventuais problemas existentes, indicadores e resultados e, por fim, fatores passíveis de comparação do processo. Ambas as agências selecionadas para o benchmarking possuem planejamento estratégico elaborado após a vigência da Lei Geral das Agências Reguladoras, com planos de gestão anual – PGA elaborados e indicadores de desempenho relacionados ao processo orçamentário. Apesar de também possuir os dois instrumentos de gestão elaborados já sob a vigência da nova lei das agências reguladoras, a Anvisa não possui indicador de desempenho vinculando o processo orçamentário com os objetivos estratégicos.

Considerando que boa parte do processo orçamentário é rígido e normatizado pela Constituição Federal, por leis, decretos e instruções normativas do Ministério da Economia, nas reuniões de *benchmarking* procurou-se observar atividades relacionadas a procedimentos internos de cada agência com discricionariedade para eventuais alterações na busca por melhorias. Nesse sentido, foram realizados contatos com os respectivos gestores responsáveis pelo orçamento das agências reguladoras para indicação de pessoas com amplo conhecimento das rotinas, podendo ser o próprio gestor e/ou demais pessoas que julgassem aptas por conhecerem profundamente as atividades realizadas.

As reuniões de *benchmarking* foram realizadas com a utilização do aplicativo *Microsoft Teams*, com duração média de uma hora e meia cada. Do intercâmbio de informações com a Anac, restou uma oportunidade de melhoria no processo da Anvisa na implementação de uma atividade de monitoramento orçamentário mensal junto à alta gestão de cada diretoria da Anvisa, utilizando-se das informações geradas pelo sistema de BI (*Business Intelligence*) para tomada de decisões de cima para baixo (*Top Down*) acerca da execução orçamentária das unidades organizacionais demandantes de orçamento. Dessa forma, ganha-se tempestividade na otimização dos recursos disponíveis para a Agência, iniciando os processos de aquisições e contratações pendentes ou liberando o recurso para realocação em outro objeto necessário para atuação da Anvisa, sendo uma possibilidade de mitigar a causa “execução orçamentária insatisfatória”.

A equipe envolvida no processo orçamentário da Anvisa trabalha desde 2019 em uma alternativa de sistema de informação para solucionar um problema histórico da Gefic, que é a gestão das informações de contratos administrativos com cruzamento de dados com o sistema estruturante de finanças do Governo Federal – SIAFI. A oportunidade surgiu com a disponibilização de um sistema desenvolvido no âmbito da Administração Pública, mais especificamente por servidor da Advocacia Geral da União – AGU, que possibilita essa gestão unificada de dados, o Sistema de Gestão de Contratos – CONTA. Na Anvisa a gestão das informações financeiras e orçamentárias dos contratos é realizada por planilhas eletrônicas, com base em informações dos contratos e do SIAFI, o que torna o processo manual e oneroso para a equipe de trabalho. Da reunião de *benchmarking* com a ANA foi possível observar que há tendência de utilização do Sistema CONTA mesmo por organizações que utilizam algum tipo de sistema de informações para planejamento e orçamento, pois utilizam o Sistema de Planejamento da ANA – SISPLANA e também tendem a migrar para o sistema desenvolvido

na AGU. Essa ação possibilitará atacar diretamente causas relativas a três eixos (ferramentas, Planor e métodos) e indiretamente ao eixo “ambiente”.

Em virtude de dificuldades encontradas para mobilização da equipe para reuniões de desenvolvimento do Plano de Ação, baseados nas causas identificadas no Diagrama de Causa e Efeito, a gestão da Gefic desenvolveu atividades de melhorias para os cinco eixos identificados (pessoas, ferramentas, Planor, ambiente e métodos) utilizando como ferramenta de acompanhamento e controle o *Microsoft Planner*. O Plano foi elaborado com a facilitação realizada pelo pesquisador que, imerso no processo de trabalho e com o apoio da gerência, conseguiu identificar aquelas ações passíveis de execução pela equipe, contando com recursos físicos e humanos previamente disponíveis na Anvisa, para sua viabilidade. Até o encerramento do prazo para a conclusão do presente projeto de intervenção foram concluídas ações para melhorias com reflexos nas causas relacionadas a pessoas (sobrecarga de trabalho e equilíbrio das atividades), ferramentas (controle na produção de dados e acompanhamento sistemático) e ambiente (comunicação UODs – Gefic e informações sobre a Gefic). Estão em execução melhorias relativas à ferramentas (limitação, usuários simultâneos e lançamento manual), Planor (não baseado em necessidades reais, inconsistência de dados e inflexibilidade) e métodos (controle de contratos por itens, dados sobre UGs executoras, incapacidade das UODs em transformar planejamento em projetos e monitoramento).

Apesar de ser uma etapa posterior à elaboração do Plano de Ação, o Mapa de Indicadores foi desenvolvido paralelamente, retendo tempestivamente informações elaboradas ainda nas etapas de diagnóstico e fluxogramas.

Para o desenvolvimento dos indicadores a equipe utilizou basicamente dois subsídios: o material desenvolvido no mapeamento do processo, identificando os gargalos do processo que necessitam de aferição de desempenho e uma pesquisa realizada nos relatórios de gestão das demais agências reguladoras, identificando quais são os objetos de aferição de desempenho nos respectivos processos orçamentários. Os indicadores de desempenho inicialmente identificados na pesquisa relativos às duas agências reguladoras alvo do *benchmarking* foram validados e estão vigentes em ambas as instituições. Após a análise minuciosa do processo redesenhado, chegou-se então ao Mapa de Indicadores de Desempenho (Apêndice G).

5.1 CAPACIDADE INSTITUCIONAL

A estrutura de carreiras e cargos efetivos das agências reguladoras foi criada pela Lei nº 10.871/2004¹⁵, na qual foram estabelecidos os quantitativos específicos para cada cargo (técnico administrativo e técnico em regulação, de nível médio, e analista administrativo e especialista em regulação, de nível superior) e a respectiva distribuição para cada agência reguladora, que definem a forma de estruturação interna por meio do regimento interno. Na Anvisa a estrutura interna está regulamentada pela Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 255/2018 (ANVISA, 2018) e alterações posteriores.

No que concerne à área de gestão financeira e orçamentária, a Anvisa dispõe de um cargo de gerente (CGE IV) e três cargos de assistente (um CCT III e dois CCT II), com competência para coordenar e executar atividades de execução orçamentária e financeira, coordenar e executar as atividades relacionadas à elaboração da proposta orçamentária anual e programação financeira, coordenar e executar atividades de orçamento relacionadas ao SIPOF e SIAFI e propor ações e procedimentos voltados para a racionalização da execução financeira e orçamentária da Agência.

Analizando o regimento interno das demais agências reguladoras, percebe-se que a Anvisa possui uma das menores estruturas de cargos disponíveis para atuação na área financeira e orçamentária (Tabela 2), o que reflete diretamente no desempenho da área em virtude do alto volume de trabalho de execução e no baixo quantitativo de gestores específicos para cada função executada pela gerência. Ademais, é a única Agência que possui apenas um cargo para a gestão orçamentária e financeira, centralizando não só a tomada de decisão, mas também a responsabilidade por todas as competências da área.

¹⁵ A Lei nº 10.871/2004 dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. A lei criou a estrutura de cargos efetivos das Agências Reguladoras (de níveis médio e superior) e a estrutura de cargos em comissão para exercício exclusivo nas mesmas, sendo os cargos Comissionados de Direção - CD, de Gerência Executiva - CGE, de Assessoria - CA e de Assistência - CAS, e os Cargos Comissionados Técnicos – CCT (BRASIL, 2004).

Tabela 2 – Comparativo de cargos de gestão em orçamento e finanças nas Agências Reguladoras Federais

Agência	Regimento Interno	Cargos de Gestão na área financeira e orçamentária	Cargos de assessoramento na área financeira e orçamentária
ANA	Resolução nº 76/2019	3 (1 CGE IV – Coordenador Geral, 2 CCT V – Coordenação)	1 (CCT III – Chefe de Divisão)
ANAC	Resolução nº 381/2016	5 (2 CGE IV - Gerencia de orçamento e Gerência Financeira e 2 CCT IV - Coordenação)	Não localizado
ANATEL	RDC nº 612/2013	3 (1 CGE II – Gerente Geral, 2 CCT IV - Coordenadores)	1 (CCT III - Assistente)
ANCINE	RDC nº 59/2014	3 (1 CGE IV – coordenador, 2 CCT V coordenador técnico)	2 (1 CCT II – Assistente II e 1 CCT III – Assistente I)
ANEEL	Portaria MME nº 349/1997	4(1 CGE I - Superintendente Titular, 1 CGE III - Substituto, 2 coordenadores, 1 CCT V e 1 CCT IV)	2 (CCT I – substitutos dos coordenadores)
ANM	Resolução nº 02/2018	2 (1 CGE IV – Assessor, 1 CCT IV – Coordenador)	1 CCT I - Assistente
ANP	Portaria ANP nº 69/2011	4 (1 CGE I – Superintendente, 3 CCT V – Coordenador)	Não localizado
ANS	RG nº 01/2017	3 (1 CGE III – Gerente, 1 CCT V e 1 CCT IV - Coordenadores)	1 (CCT II – Assistente)
ANTAQ	Resolução nº 3.585/2014	3 (1 CGE III – Gerente, 2 CCT IV – coordenador)	Não localizado
ANTT	Resolução nº 5.810/2018	7 (1 CGE II – Gerente, 5 CCT V - Coordenadores, 1 CGE IV - Coordenador)	Não há
ANVISA	RDC nº 255/2018	1 (CGE IV - Gerente)	3 (2 CCT II e 1 CCT III)

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos Regimentos Internos das agências (ANA, 2019; ANAC, 2016; ANATEL, 2013; ANCINE, 2014; ANEEL, 1997; ANM, 2018; ANP, 2011; ANS, 2017; ANTAQ, 2015; ANTT, 2018; ANVISA, 2018)

Em virtude da mudança de condição da Anvisa para a setorial orçamentária e financeira trazida pela Lei Geral das Agências Reguladoras, houve a publicação da Portaria nº 14.607 (BRASIL 2019c), redistribuindo o quantitativo de Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal – GSISTE, no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SIPOF. Para a Anvisa foram disponibilizadas duas vagas para nível superior e uma para nível intermediário. A distribuição dessas gratificações tornou-se uma oportunidade de recomposição da equipe técnica de trabalho da Gerência de Orçamento e Finanças, com servidores ocupantes dos cargos efetivos públicos federais qualificados na área de orçamento, o que se materializou com a divulgação na página do Governo Federal na internet – Portal do Servidor no dia 16 de junho de 2020, do edital nº

11/2020 de seleção específica para essa finalidade. Como essas pessoas selecionadas ingressarão na Gefic após o mapeamento do processo orçamentário, poderão contar com os respectivos planos de trabalho baseados em atividades previamente diagnosticadas e detalhadas, facilitando a integração à equipe pré-existente e às rotinas de trabalho da gerência.

5.2 DIFICULDADES ENCONTRADAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DO PROCESSO

Durante as reuniões e oficinas de gestão do processo ficou evidente o entendimento coletivo da importância da realização das atividades propostas para melhorias com a utilização do mapeamento de processos, mas houve grande dificuldade de reunião dos envolvidos em todas as etapas do método (diagnóstico, mapeamento, plano de ação e elaboração do mapa de indicadores).

A primeira dificuldade é o reflexo da evidência descrita na falta de estrutura para o compartilhamento da gestão da área, o que gera sobrecarga de trabalho e responsabilidades acumuladas na função de gerente da área, dificultando a disponibilidade de agenda para participação no desenvolvimento dos principais instrumentos resultantes das etapas da metodologia, como já discutido no Capítulo 5, que são o Diagrama de Escopo e Interfaces do Processo – DEIP, fluxogramas dos modelos *As Is* e *To Be*, Plano de Ação e Mapa de Indicadores.

No que diz respeito à participação da equipe da gerência nas etapas do trabalho, três fatores dificultaram a participação: o primeiro, que também impacta no segundo, é o alto volume de atividades realizadas na rotina diária dos servidores lotados na área (quantidade total de nove servidores efetivos, excetuando o gerente), que executam o planejamento e execução orçamentária e realizam toda a execução financeira da Agência (empenho, liquidação e pagamento), na maioria das vezes com prazo determinado e curto para finalização. O outro fator é a participação da maior parte da equipe (seis pessoas) no programa de gestão por resultados na modalidade teletrabalho, que prejudicou sobremaneira a participação nas oficinas de trabalho e, por outro lado, estão submetidos a meta 20% maior na produtividade para a respectiva manutenção no programa, o que resulta na escassez de tempo para dedicar a atividades fora do programa de trabalho de cada um.

A terceira dificuldade que trouxe prejuízo para a execução do trabalho de gestão do processo foi o aparecimento de eventos imperativos e com nenhuma governabilidade por parte da Gefic, que alteraram substancialmente o processo e a rotina de trabalho da equipe no decorrer da presente pesquisa. A alteração do status da agência para setorial financeira e a centralização administrativa, ambas geraram novos procedimentos, necessidade de novo planejamento da área e retrabalho em muitas operações de orçamento e da execução financeira, especialmente na virada do exercício fiscal de 2019 para 2020. A centralização administrativa da Anvisa foi determinada pela Portaria nº 1.694/ANVISA, de 16 de outubro de 2019, em um momento do ano com alta concentração de atividades a serem executadas pela equipe na preparação para o término do exercício fiscal (ANVISA, 2019a).

Em virtude dos problemas encontrados descritos, houve como consequência um grande espaçamento de tempo entre as reuniões para realização das oficinas de trabalho, trazendo prejuízo no desenvolvimento dos documentos (fluxograma *To Be*, Diagrama de Causa e Efeito, Plano de Ação e Mapa de Indicadores) pela alteração constante da situação e das prioridades da área para suprir as mudanças.

Não há elementos suficientes até o momento de elaboração da conclusão da pesquisa para certificar a implementação das simplificações e alterações sugeridas, para aferir a existência ou não de resistência à mudança por parte de integrantes da equipe e, tampouco, avaliar melhorias efetivas no processo redesenhado.

Outros riscos na aplicação da metodologia de gestão de processos na Administração Pública não foram constatados no decorrer da pesquisa, como custos relativos a ferramentas para execução do trabalho com a utilização de *software* livre (BizAgi) e programas já contratados pela Anvisa (*Microsoft Office*), interferência de fatores políticos e descontinuidade administrativa.

Para que haja a certificação da melhoria efetiva do processo e avaliação da harmonização após a implementação das atividades relativas à alteração do status para setorial orçamentária e financeira, sugere-se estudos futuros que compreendam o fechamento de todo o ciclo orçamentário, do planejamento ao término da execução do exercício fiscal subsequente, compreendendo análise conjunta com as demais Agências Reguladoras.

5.3 MONITORAMENTO E CONTROLE

A última etapa da metodologia utilizada para a gestão do processo orçamentário e financeiro da Anvisa consistiu na elaboração do Mapa de Indicadores de Desempenho (Apêndice G) que foi desenvolvida em três fases: a primeira consistiu no *brainstorming* realizado pela equipe de trabalho levando em consideração o redesenho do processo e, pela análise do fluxograma *As Is*, surgiram nesta fase algumas sugestões de indicadores; a segunda, consistiu na pesquisa documental realizada pela internet a outros planejamentos estratégicos vigentes da Administração Pública Federal, que continham indicadores específicos para o processo análogo em órgãos (Administração Direta) e entidades (Administração Indireta) federais, o que trouxe como resultado uma planilha com dezenove indicadores diferentes; e a terceira e última fase da elaboração do Mapa de Indicadores foi a discussão junto à gestão da Gefic para desenvolvimento do documento definitivo, consolidando as informações coletadas e registro dos quatro indicadores percebidos pela equipe como desejáveis e importantes de serem coletados, levando em consideração que os mesmos representam informações relevantes a serem medidas, podem ser de coleta simples pela utilização de ferramentas disponíveis na rotina de trabalho e que, futuramente, a seleção de um deles, ou a formulação de um indicador que agregue as informações daqueles constantes no Mapa, possa constar tanto no Plano de Gestão Anual, como vinculado ao Planejamento Estratégico da Anvisa monitorado pela Assessoria de Planejamento – Aplan.

O Mapa registra as principais características de cada indicador, quais sejam: O nome, responsável pela coleta, fórmula de cálculo, finalidade, unidade de medida, periodicidade e fonte de coleta, observações que ajudem a compreensão e a meta, caso existente no momento da formulação. Após a consolidação das informações levantadas, os indicadores desejáveis selecionados para possível monitoramento e controle do processo foram:

- Precisão do Planejamento Orçamentário, aferindo a qualidade do planejamento inicial do orçamento;
- Alocação do orçamento nos processos da cadeia de valor, aferindo a aderência da execução orçamentária face aos processos internos;
- Alocação do orçamento nos objetivos estratégicos, verificando a execução orçamentária face ao atingimento dos objetivos de entregas ao seu público;
- Execução Orçamentária e Financeira Total, aferindo a capacidade de execução do orçamento e financeira.

6. CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE MELHORIAS

A utilização da metodologia de gestão de processos se mostrou uma poderosa ferramenta para que a equipe envolvida no processo orçamentário e financeiro da Anvisa pudesse pensar sistematicamente na rotina de execução das suas atividades no intuito de melhorar as interfaces com outras áreas da própria Agência, com o Ministério da Economia e, também, nas entregas realizadas. A riqueza da documentação elaborada para registro das atividades realizadas possibilitou a elaboração do manual de execução das principais atividades do processo, que auxilia o entendimento do que é realizado por todos os servidores da equipe, facilitando a disseminação das informações, mitigando eventuais problemas por ausências temporárias e, ainda, auxiliando sobremaneira na capacitação de novos servidores na gerência ou para aqueles que mudem de função no processo.

Restou comprovada e clara a função de monitoramento do processo com a dedicação exclusiva de membros da equipe para melhores respostas aos clientes e às interfaces do processo. Anteriormente, várias atividades isoladas eram realizadas, o que gerava assimetria de informações na equipe de trabalho, retrabalho e duplicidade de documentos no arquivo digital da gerência. O monitoramento de todo o processo desde o planejamento (PLOA) até a execução do orçamento no exercício vigente potencializa a conformidade ao novo status das Agências Reguladoras Federais como órgãos setoriais orçamentários após a promulgação da Lei nº 13.848/2019, levando em consideração toda a responsabilidade avocada pelas respectivas áreas de orçamento e finanças perante a execução dos recursos públicos disponibilizados pela União.

No caso específico da Anvisa acerca do processo decisório em orçamento e finanças, a pesquisa demonstrou a necessidade de melhor estruturação da Gerência de Orçamento e Finanças para que haja gestores específicos para as áreas de orçamento e de finanças, de forma a dar mais sustentação às rotinas das equipes. Também, há expectativa de melhoria na execução anual das despesas discricionárias da Agência caso haja institucionalização de uma atividade de monitoramento mensal com a participação de um representante de cada uma das cinco diretorias para decisões tempestivas sobre demandas pendentes de execução. A pesquisa se limita em demonstrar as necessidades de adequação frente ao novo cenário legal e encaminhar à gestão da Anvisa a proposta resultante deste estudo para avaliação.

A gestão do processo orçamentário da Anvisa, com seu mapeamento detalhado, possibilitou evidenciar as adequações necessárias para conformação à nova condição da agência

como setorial orçamentária e financeira e também demonstrar atividades-chave para melhor interlocução junto às unidades organizacionais demandantes por orçamento para otimização da utilização dos recursos disponíveis, contemplando princípios de análise de objetos conforme o modelo de Orçamento Base Zero (OBZ) e nova forma de monitoramento durante o exercício financeiro para gerar tempestividade nas ações relativas a realocação de recursos orçamentários e financeiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABPMP. Association of Business Process Management Professionals. **BPM CBOK - Guia para Gerenciamento de Processos de Negócio**. Corpo Comum de Conhecimento. 1 ed., 2013.

ALMEIDA NETO, M. Técnicas de modelagem: uma abordagem pragmática. In: VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. **Análise e modelagem de processos de negócio**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

AGUILAR, L. Public governance for results: a conceptual and operational framework. **United Nations Economic and Social Council**, Committee of Experts on Public Administration. vol. 16, n. 2, abr, New York, 2011. (referência ausente no texto)

ARMISTEAD, C.; MACHIN, S. Implications of business process management for operations management. **International Journal of Operations & Production Management**, vol. 17, n. 9, 1997.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Plano de Gestão Anual Anvisa 2020**. Brasília: Anvisa, 2020a. 26p. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/0/Plano+de+Gest%C3%A3o+Anual+2020/833f664d-05f4-4345-9975-039f905abc85>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

_____. **Plano Estratégico Anvisa 2016-2019**. Brasília: Anvisa, 2020b. 24p. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/0/Cartilha+PE+2016-2019/cb1ab2c9-a6b3-49aa-a584-017cb653a1f3>>. Acesso em: 19 jan. 2020.

_____. **Plano Estratégico Anvisa 2020-2023**. Brasília: Anvisa, 2020c. 48p. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/0/Plano+Estrat%C3%A9gico+2020-2023/fafd2b61-fe7f-4732-bb37-89a5e79fb7f2>>. Acesso em: 18 jun. 2020

_____. **Melhoria de Processos e Gestão da Qualidade**. Brasília: Anvisa, 2020d. Disponível em <http://portal.anvisa.gov.br/escritorio-de-processos/gestao-da-qualidade>. Acesso em: 18 jun. 2020

_____. **Portaria nº 1.694/ANVISA**, de 16 de outubro de 2019. Determina à GGGAF a adoção de medidas voltadas para viabilizar a centralização administrativa. Brasília, 2019a.

_____. **Relatório de Gestão 2018**. Brasília: Anvisa, 2019b. 196 p. Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/281258/2941545/Relat%C3%B3rio+de+Gest%C3%A3o+Anvisa+2018/08bada09-d3a3-47b7-80fb-eb08f7fae3e>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Resolução de Diretoria Colegiada - RDC nº 255/2018**. Aprova e promulga o Regimento Interno da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa e dá outras providências. Brasília, 2018.

ANA. Agência Nacional de Águas. **Resolução nº 76/2019**. Aprova o Regimento Interno e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão da Agência Nacional de Águas – ANA. 2019.

ANAC. Agência Nacional de Aviação Civil. **Resolução nº 381/2016**. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. 2016.

ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 612/2013**. Aprova o Regimento Interno da Anatel. 2013.

ANCINE. Agência Nacional do Cinema. **Resolução de diretoria colegiada - RDC nº 59/2014**. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional do Cinema – ANCINE. 2014.

ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Portaria MME nº 349/1997**. Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL. 1997.

ANM. Agência Nacional de Mineração. **Resolução nº 2/2018**. Aprova as alterações de quantitativos de Cargos Comissionados de Gerência Executiva, de Assessoria, de Assistência e de Cargos Comissionados Técnicos, e o Regimento Interno da Agência Nacional de Mineração - ANM. 2018.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Resolução ANP nº 69/2011**. o Regimento Interno da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e define a tipologia e a estrutura organizacional da Agência. 2011.

ANS. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Resolução Regimental – RG nº 01/2017**. Institui o Regimento Interno da Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, e dá outras providências. 2017.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução nº 3.585/2014**. (alterada pela Resolução nº 4.191/ 2015). Aprova o regimento interno da Agência Nacional de Transportes Aquaviários. 2015.

ANTT. Agência Nacional de Transportes Terrestres. **Resolução nº 5.810/2018**. Aprova o Regimento Interno da Agência Nacional de Transportes Terrestres. 2018.

BIZAGI. **Bizagi Modeler**. Version 3.3. [S.I.]: Bizagi Modeler Ink, 2019. Disponível em <www.bizagi.com>. Acesso em: 12 maio 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. Decreto nº 3.029/1999. Aprova o Regulamento da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1999.

_____. Decreto-Lei nº 200/67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, Estabelece Diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1967.

_____. **Estratégia de Governo Digital 2020-2020**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2000.

_____. Lei nº 4.320/64. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial**, Brasília, 1964.

_____. Lei nº 9.872/99. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 1999.

_____. Lei nº 10.871/04. Dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 2004.

_____. Lei nº 13.848/19. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. **Diário Oficial**, Brasília, 2019a

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento 2020**. Brasília, 2019b. Disponível em < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao1.pdf> >.

_____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 14.607, de 19 de dezembro de 2019**. Redistribui o quantitativo, por órgão, de Gratificações Temporárias das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE e estabelece as atividades críticas do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal - Sipof, e dá outras providências. Brasília, 2019c.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Fiscal do Tesouro Nacional 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: < https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28536 >. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Programa Gespública – Benchmarking Colaborativo: Guia Metodológico**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/guia_-_metodologia_de_benchmarking_-_versao_1.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas**. São Paulo: Atlas, 1994.

CRUZ, T. **Workflow: a tecnologia que vai revolucionar processos**. São Paulo: Atlas, 1998.

DAVENPORT, T.; STODDARD, D. Reengineering: Business Change of Mythic Proportions? **Mis Quarterly**. vol. 18, n. 2, 1994.

EMMENDOERFER, M. **Inovação e empreendedorismo no setor público**. Brasília: Enap, 2019.

EMMENDOERFER, M.; VALADARES, J. **A Incorporação do empreendedorismo no setor público: reflexões baseadas no contexto brasileiro**. Revista de Ciências da Administração, v. 17, n. 41, p.82-98, 2015.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Manual do 22º Concurso Inovação no Setor Público**. Brasília: Enap, 2017. Disponível em:

<https://inovacao.enap.gov.br/wpcontent/uploads/2017/12/22_Concurso_Inovacao_Manual.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

FAGERBERG, J. Innovation: A guide to the literature. In: FAGERBERG, J. et al. (Ed.). **The Oxford Handbook of Innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FIGUEIREDO, P. **Gestão da inovação: conceito, métricas e experiências de empresas no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

FIGUEIREDO, P. et al. **Imperativo do fortalecimento da competitividade industrial no Brasil: evidências em nível de empresas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. 284 p.

FREZATTI, F. **Orçamento empresarial, planejamento e controle gerencial**. São Paulo; Atlas, 2007.

GARRISON, R.; NOREEN, E. **Contabilidade Gerencial**. 9ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, A. et al; (Org.). **Estudo de Caso Qualitativo. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, J. Processo, que processo? **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 4, out./dez, 2000.

HOPE, J.; FRASER, R. **Beyond Budgeting: How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap**. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

ISHIKAWA, K. **TQC - Total Quality Control: Estratégia e Administração da Qualidade**. São Paulo: IMC Internacional Sistemas Educativos, 1986.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **Mapas estratégicos – balance scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KOHANA, H. **Contabilidade Pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MOTA, F. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1ª ed, Brasília, 2009.

MOTTA, P. **Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser dirigente** (13ª ed.). Rio de Janeiro: Record, 2002.

MUSGRAVE, R. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1974.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3. ed. Rio de Janeiro: Arti/Finep, 2005. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PASSARELLI, J.; BOMFIM, E. de A. **Custos - Análise e Controle**. 3 ed. São Paulo: Thomson IOB, 2004.

PYHRR, P. The zero-base approach in government budgeting, *in* LYDEN e MILLER, **Public Budgeting**, 1978.

REZENDE, F. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 17, n. 50, pg. 124-142, 2002.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____. **O Orçamento dos Brasileiros**: Por que ele não desperta maior interesse? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

ROBERTS, N.; KING, P. Policy entrepreneurs: their activity structure and function in the policy process. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 1, n. 2, p. 147-175, 1991.

TRIVIÑOS, A. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, S. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

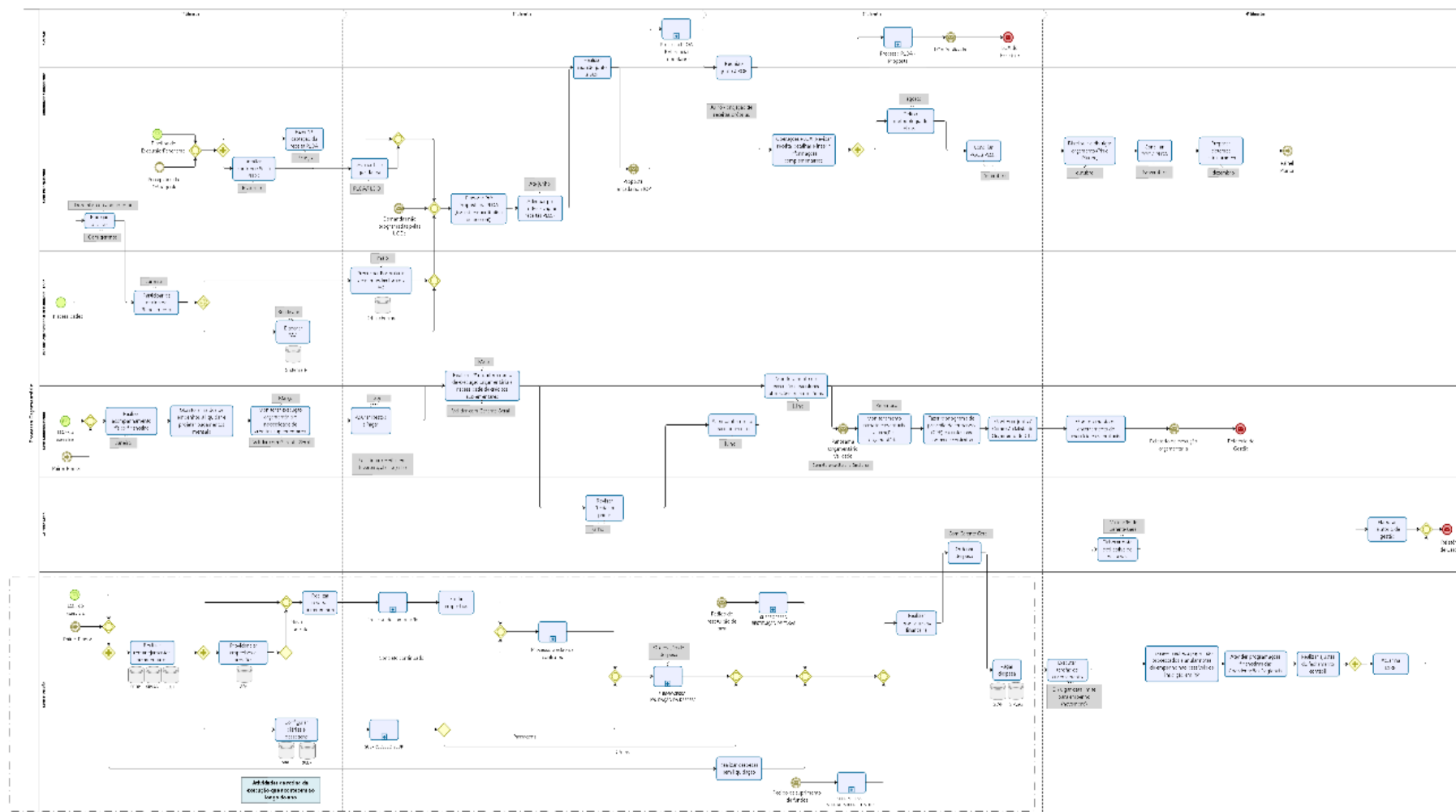
VILLANUEVA, L. Public governance for results: a conceptual and operational framework. **Committee of Experts on Public Administration**, Tenth session, p. 4-8. New York, abr., 2011.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Apêndice A - Fluxograma As Is Simplificado



Apêndice C - Fluxograma To Be simplificado



Apêndice D - Roteiro de Benchmarking



AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ANVISA GERÊNCIA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS - GEFIC

Benchmarking Colaborativo


Identificação do Estudo	
Objeto	Processo orçamentário e financeiro
Instituição visitada	
Gestor da unidade	
Escopo	
Processo iniciando no levantamento das necessidades para elaboração da Proposta da Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA), até o pagamento das despesas. Interfaces do processo com outras áreas da instituição e outros órgãos da Administração, em especial junto ao órgão central (SOF/ME)	
Objetivo	
Realizar intercâmbio de informações para verificar as melhores práticas utilizadas em ambas as instituições, em especial aquelas adotadas para adequação ao novo status de órgão setorial de orçamento e finanças.	
Justificativa	
<p>O processo orçamentário possui desafios que se repetem a cada ciclo, desde o planejamento da PLOA (especificamente nas despesas discricionárias) até a execução dos projetos constantes no orçamento do exercício.</p> <p>No que tange às adequações a serem implementadas no processo após a promulgação da Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), a Gerência de Orçamento e Finanças ainda possui dúvidas acerca da melhor forma de execução do processo e sua interação junto ao Ministério da Economia, também, como lidar com os preceitos do orçamento impositivo.</p> <p>Nesse contexto, espera-se das entrevistas benchmarking a identificação de melhores práticas executadas na instituição visitada para eventual implementação no processo da Anvisa.</p> <p>Por outro lado, os representantes da Anvisa apresentarão em cada visita o material desenvolvido no mapeamento do seu processo orçamentário: diagrama de escopo e interfaces do processo, fluxograma ideal e diagrama de causa e efeito demonstrando os principais problemas e suas respectivas causas identificados pela equipe da Gerência.</p>	

Roteiro da entrevista (questionário semiestruturado)


Data da visita	
Equipe entrevistada	
1. Qual é a estrutura organizacional dedicada ao processo?	
2. O processo está mapeado?	
3. Quais são as áreas envolvidas no processo desde a PLOA até a execução orçamentária?	
4. Qual o entendimento sobre os insumos e fornecedores do processo?	
5. Qual o entendimento sobre produtos e clientes do processo?	
6. O que se considera como atividades críticas no processo?	
7. Há integração entre os planejamentos estratégico e orçamentário?	
8. Como é o levantamento das necessidades para elaboração da proposta orçamentária?	
9. Há modelo de distribuição do orçamento para as áreas?	
10. Quais as ferramentas utilizadas (sistemas de gestão, de controle, Sistema Conta e seus módulos, etc.)?	
11. Qual a estrutura da execução orçamentária e financeira?	
12. Como a Agência está lidando com a mudança para setorial?	
13. Como o orçamento impositivo está impactando nas atividades de planejamento orçamentário?	

14. Há controle de limites para pagamento das despesas?
15. A inexecução é um problema para a organização? Como funciona a gestão desse aspecto?
16. Qual o perfil dos integrantes da equipe dedicada ao processo?
17. Como se dá o monitoramento da execução orçamentária e financeira?
18. O órgão possui unidades gestoras descentralizadas? Como funciona a execução orçamentária e financeira?
19. Outros assuntos relevantes
CPE Assinatura de notas de empenho

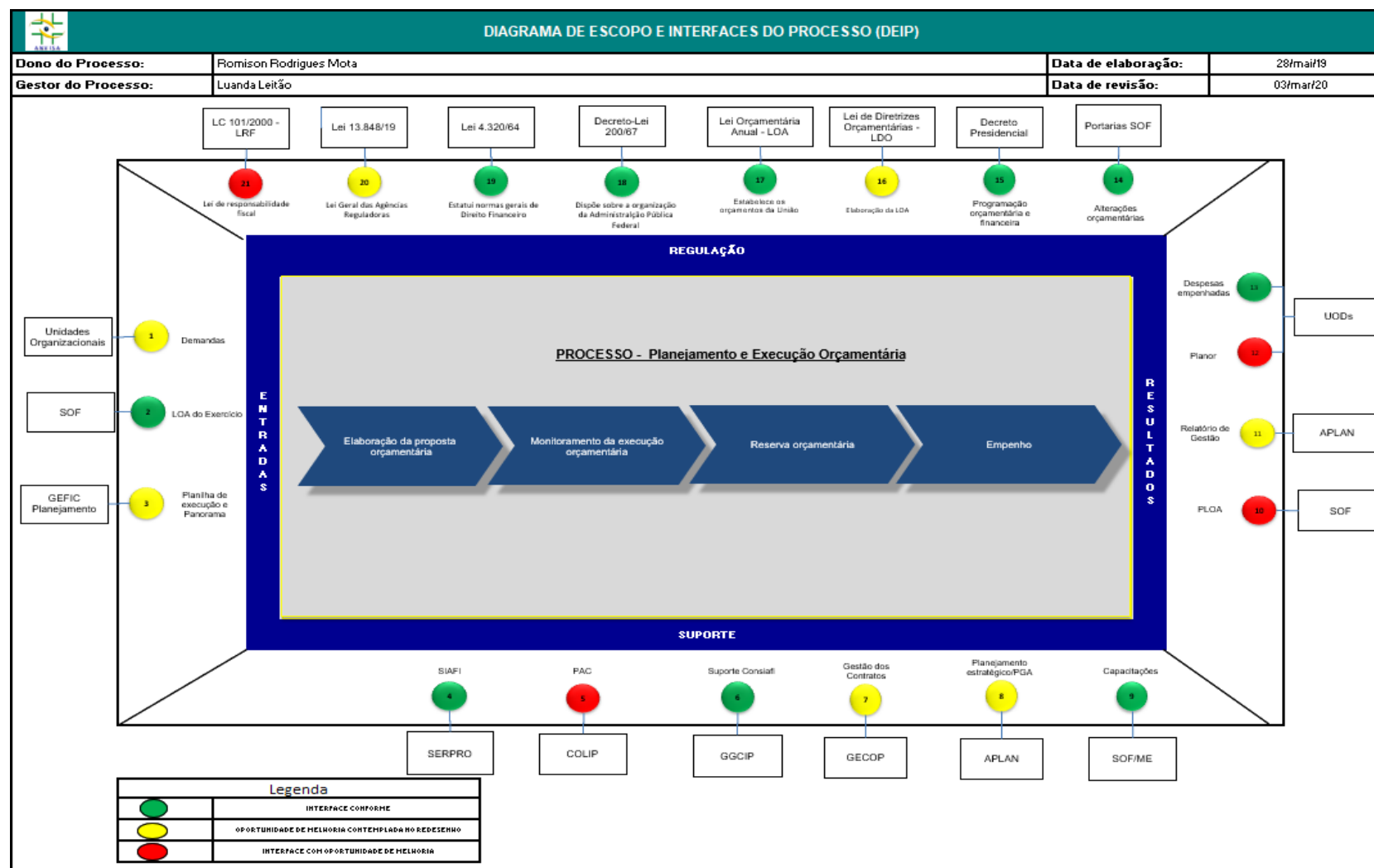
Apêndice E.1 - Diagnóstico da Área

 DIAGNÓSTICO DA ÁREA	
Área: Gerência de Orçamento e Finanças	
Responsável pela entrevista: Rodrigo Savini	Data: 06/02/2019
Entrevistado/a	Cargo/Função
Andreia	Analista Administrativo/Gerente Substituta
Jeane	Contadora/Assessora
1. Quais foram as razões/necessidades que levaram a área a demandar o mapeamento de seus processos? Identificação e organização dos processos de trabalho para melhorar rotinas, otimizar a força de trabalho, definir papéis e adequar a organização e funcionamento da área devido à nova atribuição de responsável por coordenar e executar as atividades de orçamento relacionadas ao perfil Setorial dos Sistemas de Planejamento e Orçamento Federal e as atividades do Sistema de Administração Financeira Federal.	
2. O órgão/área possui planejamento estratégico estabelecido, incluindo missão, visão, valores, objetivos estratégicos, metas, indicadores? Há indicadores de produtividade da gerência, para fim de teletrabalho.	
3. Qual é a estrutura organizacional da área? Não há coordenações subordinadas.	
4. Quais são os processos da área? Planejamento e Execução Orçamentária Execução Financeira Concessão de diárias e passagens	
5. Quais são os produtos dos processos identificados?	
PROCESSOS	PRODUTOS
Planejamento e Execução Orçamentária	PLOA Despesa empenhada
Execução Financeira	Despesa paga
Concessão de Diárias e Passagens	Passagens emitidas e diárias pagas
6. Quais são os processos que compõem cada macroprocesso identificado?	
PROCESSOS	SUBPROCESSOS
Planejamento e Execução Orçamentária	Elaboração da proposta orçamentária Monitoramento da execução orçamentária Reserva Orçamentária Empenho
Execução Financeira	Liquidação da despesa Pagamento
Concessão de Diárias e Passagens	Análise de requisitos Fiscalização dos contratos de aquisição de passagens Execução orçamentária e financeira relacionada às diárias Gestão setorial do sistema de concessão de diárias e passagens
7. Quais são os processos críticos da área? Planejamento e Execução Orçamentária e Concessão de Diárias e Passagens	
8. Quais são os processos priorizados para mapeamento? Planejamento e Execução Orçamentária	

Apêndice E.2 - Diagnóstico do Processo

 DIAGNÓSTICO DO PROCESSO			
Área: GEFIC			
Responsável pela entrevista: Rodrigo Severi		Data: 13/02/19	
Entrevistado		Cargo/Função	
Andréia Nogueira		Analista Administrativo/Gerente Substituto	
João Gomes		Contador/Assessor	
1. Qual é a "missão" do processo? "Para que" e "porque" o processo existe? Viabilizar o cumprimento da missão institucional da Anvisa, por meio da racionalização do gasto público, obedecendo todos os princípios da Administração Pública, conhecendo e controlando os objetos de gasto.			
2. Quais são os subprocessos que compõem o processo em análise? Informação da proposta orçamentária Monitoramento da execução orçamentária Reserva Orçamentária Empenho			
3. Quem são os fornecedores do processo? Unidades organizacionais Secretaria de Orçamento Federal (SOF) GEFIC Planejamento		4. Quais são os insumos recebidos pelo processo? Planilha de detalhamento dos objetos de despesa e respectivos custos para o exercício seguinte LOA do exercício Planilha de Execução/Panorama	
5. Quem são os clientes do processo? Secretaria de Orçamento Federal (SOF) Apian Unidades organizacionais		6. Quais são os produtos e/ou serviços gerados pelo processo? PLOA Relatório de gestão Despesas empenhadas	
7. Quais outros processos estão relacionados com o processo em análise? Execução financeira Concessão de diárias e passagens Aquisições e contratações Procuradoria Planejamento estratégico			
8. Qual a equipe de trabalho envolvida na execução do processo?			
NOME	CARGO	FUNÇÃO NO PROCESSO	DESI.
Luanda Leitão	Analista Administrativo	Gestão	
Andréia Nogueira	Analista Administrativo	Execução Financeira e Orçamentária	Gerente Substituto
Kara Vitoriano	Analista Administrativo	Execução Financeira e Orçamentária	
Débora Abrahão	Analista Administrativo	Execução Financeira e Orçamentária	
Yasara Lima	Analista Administrativo	Execução Financeira e Orçamentária	
Laila Malta	Técnico Administrativo	Execução Financeira e Orçamentária	
Joselma Alves	Terceirizado	Apoio Administrativo	
Rômulo Rodrigues Maia	Analista Administrativo	Gestão	Ordenador; Gerente Geral
11. Quais são os requisitos dos clientes em relação aos serviços e produtos gerados pelo processo?			
CLIENTE	REQUISITOS (Visão de Área)		REQUISITOS (Visão do Cliente)
Unidades Organizacionais da Anvisa	Proposta orçamentária elaborada de forma clara, em linguagem adequada para o público leigo no tema. Melhor comunicação entre a GEFIC e demais unidades para elaboração da proposta.		Além dos requisitos relacionados na visão de área, necessitam de uma visão do processo orçamentário completo para entendimento da atuação das UO's nas interfaces com a GEFIC.
Apian	Dados que não precisassem ser conferidos, fidedignos, de forma clara e objetiva.		Dados que não precisassem ser conferidos, fidedignos, de forma clara e objetiva.
SOF	Preenchimento do Siop de forma clara, dentro do prazo legal e cumprir especificidades técnicas orçamentárias.		
12. Quais são os requisitos do processo em relação aos fornecedores?			
FORNECEDOR		REQUISITO	
Unidades Organizacionais da Anvisa		Detalhar objeto (para classificação orçamentária) e cronograma de desembolso (para planejamento dos exercícios seguintes). Envio das demandas com antecedência mínima para viabilizar a análise.	
SOF		Não se aplica (Leis orçamentárias)	
GEFIC Planejamento		Integração entre o planejado e executado Informação simples e organizada	
13. Quais são os principais fatores críticos de sucesso para o bom desempenho do processo? Comunicação clara e rápida entre as áreas Padronização das rotinas Respeito aos prazos para cada etapa do processo, especialmente aquelas que possuem prazo legal. Em relação a Gestão de Contratos é relevante observar os seguintes requisitos: 1. Controle efetivo dos prazos dos contratos e comunicação tempestiva; 2. Repactuação e reajustes concedidos dentro dos prazos legais; 3. Encaminhamento dos arquivos relacionados aos contratos assinados e das respectivas Portarias de designação dos fiscais; 4. Cronograma atualizado no SIASG; 5. Envio das planilhas de custo e formação de preço da contratada			
14. Há alguma outra questão relevante que gostaria de colocar em relação ao processo? Já houve identificação da melhoria na comunicação entre a GEFIC e as unidades administrativas no momento da elaboração da proposta orçamentária. A solução idealizada é a realização de oficinas com os gestores e/ou interlocutores das áreas para preenchimento em conjunto. Há necessidade de alinhar no regimento as competências orçamentárias que ainda estão na Apian e executadas pela GEFIC. Para fim de mapeamento considerar-se-á o processo de ponta a ponta, incluindo planejamento e execução de orçamento e finanças.			

Apêndice F – DEIP



Apêndice G - Mapa de Indicadores de Desempenho

MAPA DE INDICADORES											
Processo:		Orçamentário e financeiro						Data de validação:			
Dono do processo:		Romison Rodrigues Mota						Gestor do processo:		Paulo Henrique de Souza Cortonesi	
INDICADOR	RESPONSÁVEL PELO INDICADOR	RESPONSÁVEL PELOS DADOS	FÓRMULA DE CÁLCULO	FINALIDADE	UNIDADE DE MEDIDA	PERIODICIDADE	FONTE DE COLETA	RESULTADO ATUAL-HISTÓRICO	SENTIDO MELHOR	OBSERVAÇÕES	EXISTE META?
Precisão do Planejamento Orçamentário (PPO)	Gerente	Planejamento	$PPO = VAR/VOI$ VAR = valor alterado remanejado VOI = valor do orçamento inicial	Qualidade do planejamento inicial do orçamento	Percentual	anual	SIAFI		↑	Qualificar os pedidos de alteração orçamentária e melhorar a atenção no planejamento. Utilizado no Governo de Sergipe. Dimensão Planejamento Orçamentário	não
Alocação do orçamento nos processos da cadeia de valor (OCV)	Gerente	Monitoramento	$OCV = (VPCV / VTO) \times 100$ VPCV = Valor alocado em processos da cadeia de valor VTO = valor total do orçamento	Aferir a execução orçamentária face aos processos internos da Agência identificados como geradores de valor	Percentual	anual	PLANILHA		↑	Quanto maior o resultado, maior a aderência do orçamento à qualificação dos processos que agregam valor à Agência.	não
Alocação do orçamento nos objetivos estratégicos (OOE)	Gerente	Monitoramento	$OOE = (VOE / VTO) \times 100$ VOE = Valor alocado nos objetivos estratégicos VTO = valor total do orçamento	Aferir a execução orçamentária face aos objetivos estratégicos que representam as entregas ao público-alvo da Agência	Percentual	anual	PLANILHA		↑	Quanto maior o resultado, maior a probabilidade de melhoria nas entregas à sociedade.	não
Execução Orçamentária e Financeira Total (EFT)	Gerente	Execução	$EFT = DLT / DOA$ DLT = Despesa Líquida Total DOA = Dotação Orçamentária Atual DOA = Dotação Inicial + Suplementação - Anulação	Aferir a capacidade de executar o orçamento e financeiro	Percentual	anual	SIAFI		↑	Estimula a execução das ações orçamentárias, evitando a reserva sem necessidade. Dimensão Execução Orçamentária	não

Apêndice H – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar, como voluntário, da pesquisa intitulada “Otimização do processo orçamentário da Agência Nacional de Vigilância Sanitária por meio de técnicas de gestão de processos”, dada a sua posição como gestor de orçamento da sua instituição, conduzida por Rodrigo Rodrigues Savini, aluno de mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV e servidor efetivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

A pesquisa está sendo desenvolvida como trabalho de conclusão do curso de mestrado profissional em Administração Pública. O objetivo deste estudo é subsidiar a gestão do processo orçamentário da Anvisa para sua otimização face à promulgação da Lei Nº 13.848/2019, intitulada Lei Geral das Agências Reguladoras, e à melhor utilização dos recursos públicos disponibilizados à Agência, especialmente aqueles relacionados às despesas discricionárias.

Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo para você.

Sua participação será de grande valia para a troca de experiências entre as duas instituições e representará tão somente a descrição das atividades e rotinas utilizadas pela área técnica de orçamento e finanças da sua instituição no intuito de identificar oportunidades de melhorias passíveis de implementação na Anvisa, respeitados quaisquer direitos sobre propriedade, no que couber. A sua participação não ensejará custos adicionais, com a utilização de programa computacional para comunicação, não sendo necessário deslocamento.

Sua participação nesta pesquisa consistirá na participação de reunião virtual com a utilização do aplicativo *Microsoft Teams* com compartilhamento de informações acerca do processo orçamentário e financeiro da instituição, que serão registradas no formulário “Roteiro de *Benchmarking*” para utilização na supracitada dissertação. A duração estimada para a atividade é de uma hora e trinta minutos.

A fim de assegurar sua privacidade, os dados pessoais obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados, apenas citação à vossa instituição. O formulário resultante da reunião de benchmarking ficará registrado tão somente no arquivo digital da Gerência de Orçamento e Finanças da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em pasta virtual específica para gestão do processo orçamentário da Agência.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, do pesquisador responsável. Você poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sua participação a qualquer momento através dos contatos indicados abaixo.

Rodrigo Rodrigues Savini, mestrando em Administração Pública, servidor efetivo no cargo de Analista Administrativo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, residente à QRSW 02, Bloco B8, apartamento 106, Sudoeste, Brasília/DF, CEP 70.675-228,

telefone celular pessoal nº (61) 98442-1545, telefone institucional nº (61) 3462-5912, endereço eletrônico pessoal rrsavini@gmail.com e institucional rodrigo.savini@anvisa.gov.br.

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas – CCE/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 536, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br.

Eu, _____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.

Brasília - DF, ____ de _____ de ____.

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____