

Planejamento estratégico em vigilância sanitária: aplicação do *Balanced Scorecard* (BSC)

Strategic planning in health regulation: application of the *Balanced Scorecard* framework

RESUMO

Raquel Gonçalves Coimbra Flexa^I
Jarbas Barbosa da Silva Júnior^{II}
Rodrigo Lino de Brito^{II}
Artur Iuri Alves de Sousa^{II}
Fabiano Ferreira de Araújo^{II}
Mary Anne Fontenele Martins^{II}

Este artigo objetiva apresentar o método e a estrutura do ciclo de Planejamento Estratégico (PE) para o período de 2016 a 2019 na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Para isso, utilizou-se o referencial teórico sobre PE, apresentando, especificamente, a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), com destaque para o emprego desses conceitos na Gestão Pública. A partir disso, é apresentado como a metodologia BSC foi aplicada na Anvisa, na forma de um estudo de caso, com ênfase no método utilizado para a construção do PE, bem como nas diretrizes para sua elaboração. Discute-se ainda a revisão do Mapa Estratégico da Agência, com análise comparativa entre os mapas anteriormente vigentes e o atual, descrevendo-se as etapas de construção e validação dos diferentes elementos do Mapa. Conclui-se que o método de Planejamento apontado é aplicável à Gestão Pública, de tal forma que é possível desenhar a estratégia e priorizar os objetivos, com vistas a alcançar resultados e melhorar o desempenho da instituição pública.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento estratégico; *Balanced Scorecard*; Mapa estratégico; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Vigilância Sanitária

ABSTRACT

This article main objective is to present the method, framework and guidelines applied by the Brazilian Health Regulatory Agency (Anvisa) Strategic Planning, for the period 2016-2019. In order to provide information about the concepts that are used in the project, there is a section that shows Strategic Planning and *Balanced Scorecard* theoretical frameworks, with an emphasis on how these concepts are applied to Public Management. Then, the authors show how these frameworks were implemented by Anvisa. This article focuses on the Strategy Map review and, in this regard, it compares the previous Strategy Map and the current one. In this comparison, there is a discussion about its elaboration and validation methods, as well as about the guidelines for its preparation.

KEYWORDS: Strategic planning; *Balanced Scorecard*; Strategy map; Brazilian Health Regulatory Agency; Sanitary Surveillance

^I Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

^{II} Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Brasília, DF, Brasil

* E-mail: raquelflexa@yahoo.com



INTRODUÇÃO

Alcançar melhorias no desempenho organizacional configura-se como um dos principais objetivos das organizações, sejam elas da esfera pública ou privada, dada a importância de se fazer o melhor uso dos recursos disponíveis e executar da melhor maneira as atividades que se pretende¹.

Para chegar a isso, as empresas precisam definir minimamente um caminho a ser seguido, considerando a sua atuação em um ambiente econômico e social dinâmico, altamente complexo e com elevada incerteza², e que o sucesso de uma empresa depende da sua capacidade de definir uma estratégia simples, clara e sucinta que toda pessoa possa internalizar e usar como uma bússola na hora de tomar decisões³.

Estratégia pode ser definida, portanto, como um conjunto de grandes escolhas (estratégia principal) e de um portfólio de experimentos de grande alcance potencial que orienta o gerenciamento do presente e a construção do futuro em um horizonte de longo prazo, sob condições de incerteza². Esses pontos de vista ressaltam a importância do emprego de conceitos, técnicas e ferramentas de PE, como forma de alavancagem do desempenho de organizações, sejam elas públicas ou privadas.

No entanto, o PE ganha algumas nuances específicas quando aplicado à Gestão Pública, em função do papel de cada órgão, da natureza do serviço prestado e da singularidade de seus públicos-alvo. O papel fundamental atribuído às organizações públicas no mundo moderno é o de ampliar, de forma sistêmica e integrada, as oportunidades aos cidadãos⁴, sendo a razão de existir da administração pública atender aos interesses coletivos, ou melhor, às demandas apresentadas pela população⁵. Nesse sentido, os interesses do cidadão, como público-alvo, serão um grande direcionador para a definição da missão da organização pública, além de configurar o desenho de seus desafios e objetivos estratégicos.

Nesse contexto, encontra-se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que possui como missão “Proteger e promover a saúde da população, mediante a intervenção nos riscos decorrentes da produção e do uso de produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária, em ação coordenada e integrada no âmbito do Sistema Único de Saúde”. Este artigo tem como objetivo discutir o ciclo de PE para o período de 2016 a 2019 na Anvisa, com foco na elaboração do Mapa Estratégico (ME). Para isso, apresenta-se o referencial teórico sobre PE e, especificamente, a metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), que foi escolhida pela organização, com destaque para o emprego desses conceitos na Gestão Pública. A partir da exposição desses pontos, é mostrado como a metodologia BSC foi empregada na instituição. Embora ela tenha um vasto escopo de ferramentas e produtos, o foco desse trabalho está no debate sobre a revisão do ME da Agência, por meio da análise comparativa entre os mapas do ciclo anterior do PE (2010-2020) e do atual ciclo (2016-2019). São ainda discutidas questões como o método de construção e validação, além das diretrizes para sua elaboração e execução.

MÉTODO

Para que se defina um problema a ser resolvido, é necessário responder quais as razões levam o pesquisador a eleger tal tópico em sua pesquisa⁶. O ponto de partida para a pesquisa é, portanto, a definição da questão-problema que se pretende responder ou sobre a qual haja interesse no aprofundamento do conhecimento. O tema escolhido nesse trabalho foi “como empregar BSC numa organização pública, em especial na construção de Mapas Estratégicos?”.

A caracterização da pesquisa tem por objetivo posicionar o estudo sob diversos e distintos aspectos. Essa caracterização se faz necessária, pois serve para balizar o método de trabalho, assim como as unidades de coleta e o plano de análise dos dados⁷. Quanto à sua natureza, esta é i) uma pesquisa aplicada, dado que serão discutidas questões quanto à implementação da metodologia BSC na Anvisa; ii) do tipo descritivo-exploratória, pois se preocupa em descrever e analisar a realidade para compreender o alcance da metodologia de planejamento empreendida; iii) com uma abordagem qualitativa, mais especificamente conformando-se como um estudo de caso (Anvisa).

Foram utilizados também procedimentos de pesquisa bibliográfica para embasar o referencial teórico e levantamento de documentos junto à instituição objeto do estudo. Como referenciado anteriormente, a instituição escolhida foi a Anvisa, por estar revisando o seu PE utilizando a metodologia BSC, e os dados foram coletados durante o desenvolvimento da construção do novo ME, a vigor durante o período 2016-2019.

Quanto aos aspectos éticos da pesquisa, foram preservados o sigilo de cada registro escolhido para análise.

Referencial conceitual

Vigilância Sanitária como campo de práticas do SUS

A vigilância sanitária está inscrita na Constituição como uma das competências do Serviço Único de Saúde (SUS) necessárias ao alcance da saúde como um direito⁸. A Lei nº 8.080 de 1990, que regulamentou o SUS, define a vigilância sanitária, em seu artigo 6º, como:

um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir, ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse à saúde: abrangendo: I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas as etapas e processos, da produção ao consumo; e II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde⁹.

Existe, atualmente, uma enorme quantidade de produtos e serviços que, em muito, facilitam a vida e prolongam a sobrevivência humana, de tal modo que não poderia se imaginar há algumas décadas atrás.



Entretanto, tais produtos e serviços possuem um grande potencial de causar dano, trazendo para a sociedade moderna preocupação com as questões de qualidade, eficácia, segurança sanitária e a racionalidade sobre o uso e o consumo destes produtos¹⁰.

Nesse contexto, pode-se afirmar que o aumento da utilização de serviços e tecnologias em saúde pela população e a elevação de seu poder de consumo, nas últimas décadas, fez com que a Vigilância Sanitária adquirisse um novo *status* e requeresse dos gestores do SUS a compreensão de sua contribuição para o direito social à saúde¹¹.

Isso se reflete nas demandas sociais, econômicas e ambientais contemporâneas, as quais, aliadas ao crescimento da consciência sanitária e à maior expressão social em torno dos problemas que cercam o nosso meio, provocam, sem dúvida, impacto na vigilância sanitária e dela exigem respostas em tempo hábil e maior coesão governamental¹².

Assim, na medida em que as comunidades ampliam sua capacidade de produção, proporcionando desequilíbrios do mercado e trazendo novos riscos tecnológicos, interfere-se diretamente nas diversas áreas de interesses coletivo e individual e na relação saúde-doença-qualidade de vida. Para que se estabeleça um equilíbrio, é necessário o planejamento como estratégia de priorização das ações, imprescindível para o adequado gerenciamento do risco sanitário no território¹³.

A ação da vigilância sanitária torna-se mais potente à medida que incorpora os conceitos de planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação, saindo de uma perspectiva meramente fiscal e punitiva, para uma atuação mais integrada e com resultados mais factíveis de entregas à sociedade. Conhecer o quadro sanitário, os ambientes de atuação, a estrutura demográfica de um determinado território, e, dessa forma, detectar problemas sobre os quais é preciso atuar, possibilita um melhor planejamento das ações, a otimização dos recursos, a composição adequada das equipes e, conseqüentemente, maior eficiência e eficácia da intervenção.

Planejamento estratégico e BSC no setor público

Planejamento estratégico: definições gerais e a perceptiva do setor público

Nos anos 1970, definiu-se PE como um processo contínuo e sistemático de formulação de estratégias, que possibilita a tomada de decisão racional, através de programas formais de execução, de modo que haja comparabilidade entre os resultados projetados e os resultados efetivamente alcançados¹⁴.

Segundo a literatura¹⁵, existem vários autores que defendem essa abordagem clássica da estratégia - enquanto um plano formal^{16,17}. Entretanto, afirma-se também que existem aqueles que defendem a estratégia por um viés pragmático^{18,19}, para quem a estratégia é vista como uma prática e um processo contínuo de formulação e implementação de ajustes de ações e alocação de recursos.

Diversos autores são favoráveis à ideia, portanto, de que a formalização de um plano estratégico é um instrumento fundamental para uma gestão de sucesso, uma vez que permite o direcionamento de

esforços para o alcance dos objetivos comuns almejados pelas organizações. No caso específico da esfera pública, a ausência de competitividade nos monopólios estatais e de outras formas de mensurar desempenho fez com que a utilização do PE no setor seja mais recente que na esfera privada e focado na busca pela excelência na prestação dos serviços ao cidadão¹⁵.

Assim, para uma visão centrada na prestação de serviços à sociedade, tanto o desenho quanto a implementação de um plano estratégico em uma instituição do setor público têm incorporado ferramentas de gestão por resultados, com o propósito final de aumentar, efetiva e eficientemente, o bem-estar dos cidadãos²⁰.

Outra motivação das organizações públicas para implementação de PE é reduzir o impacto da descontinuidade administrativa gerada pela troca dos quadros técnicos e políticos. No entanto, a dificuldade para sua efetiva implementação deve-se à fidelidade ao passado, à lentidão no processo decisório e ao imobilismo característicos das distorções burocráticas presentes no setor público²¹.

Estudos mostram, nessa perspectiva, que a introdução de ferramentas gerenciais no âmbito das organizações públicas, em um contexto da busca por resultados e maior efetividade nas ações promovidas pelo governo, vem ocorrendo no Brasil desde os anos 1990, como o objetivo de melhor atender a demanda de cidadãos cada vez mais conscientes e exigentes por serviços de qualidade²².

A metodologia BSC

Entre os modelos de planejamento e monitoramento utilizados no setor público, destaca-se o BSC. Trata-se de uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida por Kaplan e Norton na década de 1990, que prevê um balanceamento entre os resultados da organização e também tem como um dos objetivos reforçar as tarefas de monitoramento do desempenho das estratégias formuladas. Classicamente, nesta metodologia, é proposto que os objetivos estratégicos da organização se agrupem em quatro grandes perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizagem/crescimento. Na perspectiva financeira, são englobados os objetivos de crescimento financeiro da empresa, produtividade, custos e outros assuntos correlacionados. Na perspectiva clientes, há a preocupação com a proposta de valor que a organização proporcionará para se diferenciar no ambiente concorrencial. Na perspectiva processos internos, há o tratamento dos objetivos relacionados com as atividades da empresa que necessitam ser implementadas ou aprimoradas. Por fim, a perspectiva aprendizagem e crescimento contempla aspectos como habilidades e conhecimentos que são necessários para a sustentação das demais perspectivas²³.

O ME formado pelas quatro perceptivas facilita a comunicação da estratégia para toda a organização e o entendimento pelos colaboradores de como objetivos são interligados e de como podem contribuir para execução da estratégia²³.

A arquitetura original do BSC, por sua vez, foi ajustada para aplicação a entidades governamentais, uma vez que a perspectiva financeira, originariamente no topo da hierarquia, não é prioritária para estas, podendo ser substituída pela perspectiva cidadão¹⁵.



A implementação dessa metodologia de planejamento, com definição e monitoramento de metas, desencadeia uma grande mudança na cultura organizacional, especialmente no setor público, em que a condição de estabilidade dos servidores e os planos de remuneração não costumam gerar motivação por desempenhos extraordinários²².

De forma alternativa ao BSC, Moore criou o *Public Value Scorecard* (PVS), como modelo de avaliação de desempenho para organizações públicas e sem fins lucrativos. Esse modelo é centrado em três elementos: valor público, legitimidade e capacidade operacional. O valor público trata do que a entidade pretende produzir, sem a inicial preocupação com o foco financeiro, mas se concentrando nos objetivos sociais e na entrega de serviços para os cidadãos e demais usuários. A legitimidade versa sobre o suporte e autoridade para gestão dos serviços listados na perspectiva do valor público, incluindo, por exemplo, relação com agentes, como os financiadores do serviço. A capacidade operacional trata da capacidade da organização em atingir os objetivos desejados, englobando-se aqui a integridade financeira da organização, a aprendizagem organizacional, além da capacidade dos parceiros, colaboradores e coprodutores^{24,25}.

Embora o PVS esteja se consolidando na esfera pública, o caso que é objeto desse artigo teve como base a metodologia BSC, com adaptações. O método adaptado para a Anvisa encontra-se detalhado no item a seguir.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Estudo de caso

A Anvisa é uma autarquia sob regime especial, que atua em atividades de pré e pós-mercado de produtos e serviços sujeitos à Vigilância Sanitária. Por conta disso, possui amplo escopo de atuação, que abarca alimentos e bebidas, cosméticos, saneantes, equipamentos e materiais médico-hospitalares, imunobiológicos e hemoderivados, órgãos e tecidos humanos, tabaco e agrotóxico.

Esse artigo investiga a aplicação do BSC em dois ciclos de PE da Anvisa: ciclo 2010-2020 e a revisão, em 2015, para o ciclo 2016-2019, com novos elementos. O estudo se foca na elaboração e avaliação do ME de cada um dos ciclos para, com isso, debater as vantagens e limitações do uso da metodologia BSC em uma organização pública.

Planejamento estratégico 2010-2020

Formulação estratégica

O Plano Diretor de Vigilância Sanitária, grande marco político-gerencial para o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS) pactuado e publicado em 2007, já previa, entre suas diretrizes, o desenvolvimento de processos de planejamento, monitoramento e avaliação compartilhados e contínuos, nas três esferas de governo, para melhor apoiá-las no processo de assunção de suas responsabilidades, incluindo a definição de metas e indicadores de desempenho e a incorporação dos resultados das avaliações ao processo decisório²⁶.

Nessa direção, o PE da Anvisa, vigente no ano de 2015, foi elaborado, em 2009, para o período de 2010-2020, como instrumento maior de gestão da organização - direcionador de objetivos, iniciativas e resultados.

Em função do dinamismo que se requer quando se trata de planejamento, o PE 2010-2020 já antevia uma revisão e um realinhamento, considerando as necessidades emergentes de proteção à saúde da população no âmbito da vigilância sanitária - rito capitaneado em 2015 e que está descrito em subsecção posterior.

Para o período de 2010-2020, a composição do ME da Agência baseou-se em quatro perspectivas, distintas das tradicionalmente vistas no BSC, a saber: i) missão da Anvisa; ii) governança e operações; iii) aprendizado e crescimento; e iv) recursos e orçamento. As perspectivas geraram o ME da Anvisa para o período, agrupando em torno de si 18 objetivos estratégicos, como mostrado na Figura 1.

Para sua construção, foi elaborado um diagnóstico com o objetivo de avaliar a situação relativa aos processos de gestão em desenvolvimento na Agência, principais variáveis e indicadores, atores intervenientes e sua relação com as ações executadas. Foi também realizada a Pesquisa de Clima Organizacional (PCO), com o público interno, e a Pesquisa de Satisfação e Imagem (PSI), com alguns dos públicos externos da Agência.

No que tange à dinâmica de formulação estratégica, foram realizadas cinco reuniões com a Diretoria Colegiada para definição da missão, visão, valores, diretrizes e temas estratégicos da Agência. A partir dessas definições, aconteceram outras duas reuniões com o corpo gerencial da Agência para a elaboração do ME, o qual foi posteriormente validado pela Diretoria Colegiada.

Desdobramento e monitoramento da estratégia

Após a definição do ME, houve o desdobramento do PE em 12 iniciativas, detalhadas em 57 planos de ação, 261 macroações e 39 indicadores estratégicos.

Essas 12 iniciativas estratégicas passaram a ter um ciclo de monitoramento coordenado pela Assessoria de Planejamento da Agência. Para esse rito, foram redefinidas as responsabilidades quanto à condução das ações, a saber:

- a) Patrocinador: superintendente responsável por promover a execução efetiva de uma iniciativa estratégica (ou de um conjunto delas), garantindo e viabilizando a articulação entre as responsabilidades operacionais das áreas e seus compromissos com a implantação das ações do PE.
- b) Coordenador de iniciativa: gestor - geralmente gerente-geral - responsável pela condução de planos de ação e indicadores contemplados na iniciativa estratégica, exercendo uma liderança transversal na Agência, visto que a ação estratégica perpassa diversas áreas.
- c) Coordenador de plano de ação: responsável pela execução das ações previstas em cada plano de ação.

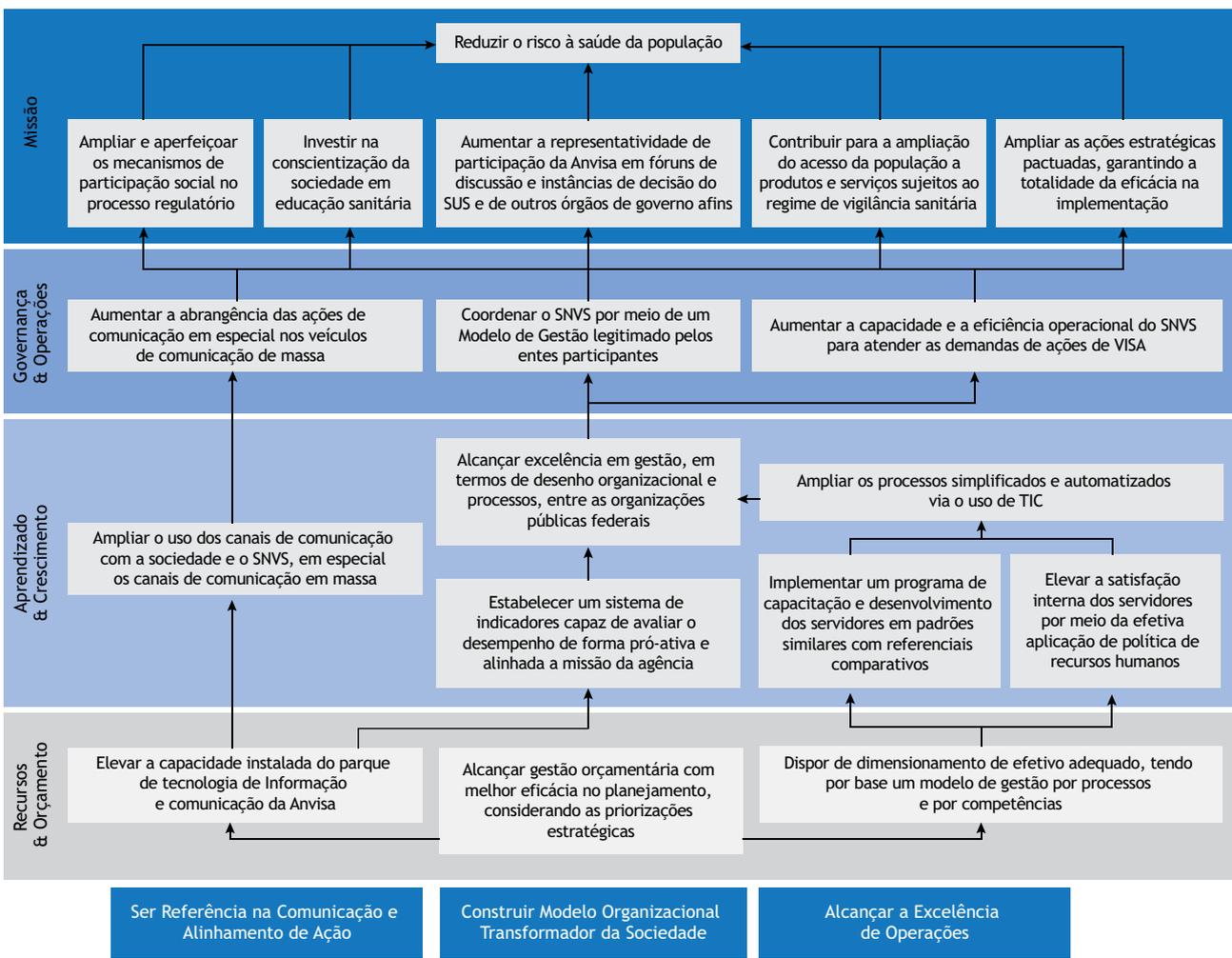


Figura 1. Mapa Estratégico da Anvisa - Período 2010-2020 (Assessoria de Planejamento da Anvisa, 2015).

A metodologia de monitoramento foi constituída a partir de quatro pilares principais de acompanhamento: análise operacional, análise estratégica, realinhamento e revisão do planejamento.

A análise operacional ocorria com frequência trimestral e seu responsável era o coordenador da iniciativa, que gerenciava as iniciativas estratégicas e a realização das atividades de inserção e atualização dos planos de ação na ferramenta de monitoramento de projetos GPWEB. A etapa da análise operacional contemplava, ainda, a análise dos resultados dos indicadores de acompanhamento, a evolução de melhoria nos processos e a resolução de problemas em equipe, com a definição de ações corretivas.

Já a análise estratégica tinha periodicidade semestral, sendo realizada pelo patrocinador da iniciativa. Essa análise correspondia ao gerenciamento das iniciativas estratégicas e à avaliação dos resultados dessas iniciativas e de seus produtos. Nessa etapa, o patrocinador verificava o nível de cumprimento das iniciativas e os resultados dos indicadores.

O realinhamento acontecia anualmente, realizado pelos patrocinadores das iniciativas estratégicas. Nele, por meio da verificação dos resultados, se avaliava se estes estavam contribuindo

para o alcance dos objetivos estratégicos, prospectando ajustes e inclusões de novas ações estratégicas, indicadores e iniciativas.

Já a revisão do planejamento foi prevista a cada cinco anos e seria conduzida pelos gestores da Agência e pelos patrocinadores das iniciativas estratégicas, avaliando o comportamento dos ambientes externo e interno, os resultados alcançados e a adequação de marcos estratégicos, como o ME e a cadeia de valor da Agência, propondo os ajustes necessários.

Revisão do planejamento no ciclo 2016-2019

No ano de 2015, a revisão do planejamento foi iniciada, com previsão de execução em quatro etapas: análise ambiental e direcionamento estratégico; formulação da estratégia; desdobramento da estratégia e monitoramento da gestão estratégica.

Formulação estratégica

Para iniciar essa etapa, foi realizada análise de ambiente interno e externo, optando-se, prioritariamente, pela matriz SWOT (ou FOFA), que destaca as forças e fraquezas (ambiente interno) e oportunidades e ameaças (ambiente externo) da Agência.



Foram apontadas, como principais forças, a confiança da sociedade no processo de regulação da Anvisa e a qualificação do corpo técnico. Como fraquezas, destacaram-se a fragilidade no processo de coordenação do SNVS, a ainda incipiente racionalização dos processos de regulação, com base nos riscos à saúde, e os problemas de comunicação interna e externa.

No que tange à análise de ambiente externo, cabe destacar a oportunidade de ampliação das ações de convergência regulatória com outros países de interesse do Brasil e, como ameaças, o subfinanciamento do SNVS, além dos conflitos de atribuições entre a Anvisa e demais órgãos do governo.

Para uma análise de ambiente externo mais robusta, adotou-se ainda a matriz PEST, na qual são avaliados os fatores Políticos (P), Econômicos (E), Sociais (S) e Tecnológicos (T) que influenciam o meio em que a Anvisa está inserida. No âmbito dos fatores políticos, os principais pontos destacados foram: conflito de competências entre diferentes órgãos para o tratamento de questões relacionadas com alimentos, agrotóxicos e saneantes; ampliação do número de processos judiciais para importação de produtos ainda não regularizados; e ausência de alinhamento na coordenação do SNVS nas diferentes esferas de governo. No que diz respeito aos fatores sociais, os destaques se voltaram ao baixo conhecimento da sociedade quanto às atribuições da Anvisa; ampliação da participação popular na regulação de produtos sujeitos à vigilância sanitária, por meio de consulta pública; consolidação do Brasil na realização de grandes eventos de massa, implicando na maior preocupação de regulação sanitária em portos, aeroportos e fronteiras; e a tendência por uma alimentação mais saudável, gerando a necessidade de acesso às informações nos rótulos de alimentos.

Na análise sobre os fatores econômicos, apontou-se a necessidade de simplificação, transparência e previsibilidade nos processos de regulamentação, o crescimento no número de vendas de medicamentos genéricos no Brasil, e o crescimento da produção agrícola, com conseqüente potencial de aumento no consumo de agrotóxicos no Brasil. Dentre os fatores tecnológicos, foi dado destaque para a introdução de novas tecnologias, como radiofármacos, bio e nanotecnologia, produção de próteses através de impressora 3D e produtos transgênicos.

A partir dessa avaliação do ambiente interno e externo, além de entrevistas com a alta administração da Agência, nas quais foram levantados os principais desafios para os próximos quatro anos, e da análise dos instrumentos de gestão utilizados pela Agência, como o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, o Plano Nacional de Saúde (PNS) 2016-2019, o Contrato de Gestão da Anvisa com o Ministério da Saúde e a Avaliação de Desempenho Institucional (ADI), foi elaborado um novo ME.

Para a sua elaboração, utilizou-se a metodologia BSC, adaptada à lógica de uma organização pública. Na primeira adaptação feita foi a alteração das perspectivas do ME, reunindo-se os objetivos estratégicos da Anvisa em apenas duas perspectivas: objetivos de resultados e objetivos habilitadores. Os objetivos de resultado são aqueles ligados às entregas diretas à sociedade e públicos-alvo da Anvisa: cidadãos, profissionais de saúde e setor

regulado. Já os objetivos habilitadores são aqueles que geram os meios para que os objetivos de resultados sejam alcançados. Ou seja, há uma “hierarquia” entre as perspectivas, na qual os objetivos habilitadores são necessários e fundamentais para que os objetivos de resultados possam acontecer.

Nesse sentido, o ME da Agência foi composto por nove objetivos estratégicos, divididos nas duas perspectivas citadas. A representação visual do ME pode ser observada na Figura 2.

Os objetivos estratégicos definidos são os direcionadores de atuação da organização no horizonte temporal 2016-2019. Neste sentido, estão diretamente relacionados com o alcance da visão e coerência com a missão da Anvisa (expressos na Figura 2).

Os objetivos de resultado estão focados em:

- Ampliação do acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos à Vigilância Sanitária - razão de existir da Agência, permitindo a priorização de estratégias ligadas à análise do impacto regulatório, à efetividade na gestão do risco sanitário e à ampliação da oferta de produtos e serviços, respeitando os pilares da qualidade, da eficácia e da segurança sanitária.
- Aprimoramento do marco regulatório em Vigilância Sanitária para assegurar a proteção à saúde e o desenvolvimento sustentável do setor, proporcionando o alinhamento da gestão estratégica da Anvisa em nível governamental, a fim de garantir a qualidade regulatória por meio da boa governança, transparência e participação social.

Já os objetivos habilitadores se concentram nos seguintes aspectos:

- Otimização das ações de pré-mercado, com base na avaliação do risco sanitário, de modo a proporcionar à sociedade maior celeridade nos processos de habilitação e certificação, bem como nos processos de regularização de produtos e serviços sujeitos à regulação sanitária, racionalizando procedimentos e permitindo que esses produtos e serviços tenham seus riscos mitigados ou reduzidos ante a sua introdução ao mercado.
- Aprimoramento das ações de vigilância em pós-uso, com foco no controle e no monitoramento de produtos e serviços, bem como na adoção de medidas sanitárias para a mitigação do risco sanitário, mediante a verificação de eventos adversos e queixas técnicas. Visa mensurar a eficácia e eficiência das ações de fiscalização, de monitoramento de produtos e serviços, de monitoramento de mercados e a efetividade das ações de gestão do risco sanitário.
- Fortalecimento das ações de coordenação do SNVS, com ênfase na harmonização das ações e procedimentos entre os entes que compõem o sistema, a fim de fortalecer a relação tripartite e a coordenação por parte da Anvisa. Esse objetivo é transversal, uma vez que considera a harmonização de ações entre os entes federados e ações de capacitação e educação voltadas ao SNVS, assim como a participação mais qualificada do SNVS no processo regulatório.



▶ MAPA ESTRATÉGICO 2016 -2019



OBJETIVOS DE RESULTADO

1. Ampliar o acesso seguro da população a produtos e serviços sujeitos à vigilância sanitária

2. Aprimorar o marco regulatório em vigilância sanitária

OBJETIVOS HABILITADORES

3. Otimizar as ações de pré-mercado com base na avaliação do risco sanitário

4. Aprimorar as ações de vigilância em pós-uso, com foco no controle e monitoramento

5. Fortalecer as ações de coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

6. Elevar a eficiência das operações em portos, aeroportos e fronteiras

7. Aprimorar as ações de cooperação e convergência regulatória no âmbito internacional

8. Implantar modelo de governança que favoreça a integração, a inovação e o desenvolvimento institucional*

9. Fortalecer as ações de educação e comunicação em vigilância sanitária e o modelo de relacionamento institucional**

* Considera a gestão de pessoas, a infraestrutura, sistemas de informação, comunicação interna e dinâmicas de gestão

** Cidadãos, profissionais da saúde, setor regulado, demais órgãos do governo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Sociedade Civil Organizada e outros

Figura 2. Mapa Estratégico do quadriênio 2016-2019 no âmbito da Anvisa (Assessoria de Planejamento da Anvisa, 2015).

- Elevação da eficiência das ações em Portos, Aeroportos e Fronteiras (PAF), com vistas a possibilitar a reestruturação do modelo existente, compreendendo a melhoria de processos e a revisão do marco regulatório, para reduzir os riscos relacionados a bens e produtos importados, meios de transporte, instalações e viajantes, no contexto da vigilância sanitária de PAF.
- Aprimoramento das ações de cooperação e convergência regulatória da Anvisa no âmbito internacional, de forma a contribuir para o protagonismo internacional da Agência, bem como a alinhar requisitos técnicos de produtos sujeitos à regulação sanitária com parceiros de interesse, favorecendo a qualidade dos produtos registrados na Anvisa e o aumento da inserção brasileira no mercado internacional.
- Implantação de modelo de governança que favoreça a integração, a inovação e o desenvolvimento institucional, com foco na execução de ações relacionadas à gestão de pessoas, à infraestrutura, aos sistemas de informação, à comunicação interna e às dinâmicas de governança, a fim de que o desempenho de iniciativas estruturais de gestão reflita de forma positiva nos resultados da Agência.
- Fortalecimento das ações de educação e comunicação em vigilância sanitária e do modelo de relacionamento institucional, enfatizando-se o aprimoramento da comunicação da Anvisa com a sociedade, além da ampliação e qualificação da participação

dos cidadãos nas práticas de vigilância sanitária e da melhoria do relacionamento com outros atores institucionais, como órgãos dos poderes executivo e legislativo e do próprio setor regulado.

Desdobramento e monitoramento da estratégia

Para apoiar o alcance dos objetivos estratégicos, foram propostos 38 indicadores de desempenho, 13 projetos estratégicos e nove painéis de contribuição. O rito de monitoramento desses instrumentos foi concebido em três ciclos: realização de Reuniões de Análise Estratégica (RAE), monitoramento da Carteira de Projetos Estratégicos e monitoramento dos Painéis de Contribuição.

A RAE deve ser realizada, idealmente, a cada trimestre ou quadrimestre e tem como pautas os resultados dos indicadores estratégicos, além do resumo dos projetos estratégicos, contando obrigatoriamente com a presença de diretores, assessores-chefes, gerentes-gerais, gestores de projeto e outros gestores convidados. Nessas reuniões, as deliberações devem ser quanto a ajustes e encaminhamentos estratégicos para os projetos (solução de eventuais problemas e restrições) e alinhamento de metas - suas etapas, cronograma e resultados intermediários previstos - para os indicadores de desempenho.

A reunião de monitoramento da carteira de projetos deve ser realizada mensalmente, devido a sua dinamicidade, podendo também tais projetos serem acompanhados semanal ou



quinzenalmente pelas suas equipes gestoras e demais profissionais envolvidos, dependendo de sua criticidade. Classicamente, no entanto, tal rito deve ser conduzido pela equipe da Assessoria de Planejamento e pelos líderes dos projetos, tendo como pauta a identificação de resultados (checagem de marcos intermediários definidos no cronograma e Estrutura Analítica do Projeto), assim como de problemas e soluções para o bom andamento dos projetos estratégicos.

Já a reunião de monitoramento dos painéis de contribuição deve ser realizada trimestralmente a fim de coincidir com o acompanhamento dos outros instrumentos de gestão da Anvisa, de forma a facilitar a gestão da informação por parte dos gestores. Nos nove painéis de contribuição - um para cada Objetivo do ME - se encontram os conteúdos tático-operacionais definidos pelas unidades organizacionais da Anvisa, para contribuição ao alcance dos objetivos, metas e projetos estratégicos da Agência. Fazem parte desta dinâmica os gestores das áreas, interlocutores e seus eventuais convidados. A pauta dessa reunião passa pelo monitoramento dos objetivos de contribuição, indicadores de contribuição, bem como iniciativas tático-operacionais das áreas presentes em cada painel.

Avaliação da aplicação da metodologia nos dois ciclos: um destaque para o mapa estratégico

A primeira diferença encontrada entre os Mapas Estratégicos foi o número e especificação das perspectivas que foram utilizadas. Em ambos casos, a estrutura tradicional do BSC, que propõe as vistas financeira, clientes, processos internos e aprendizagem e crescimento, foram adaptadas por conteúdos mais aderentes às organizações públicas.

No ciclo 2010-2020 - vigente, de fato, de 2010 a 2015 -, a perspectiva “de topo” é a própria missão da Anvisa, razão de sua existência, que é reduzir o risco à saúde da população brasileira. Nele, optou-se por descrever o topo do ME como “objetivos de resultado”, mostrando ali as principais entregas diretas para os públicos-alvo da Anvisa (cidadãos, profissionais da saúde e setor regulado).

Com o intuito agregador e potencializador, optou-se por agrupar todos os objetivos estratégicos que se voltavam para melhorias internas da Agência em uma única perspectiva - de base - descrita como perspectiva dos objetivos habilitadores. No ciclo anterior, esses objetivos se dividiram em três perspectivas diferentes: governança e operações (focado em comunicação externa e coordenação do SNVS); aprendizagem/crescimento e recursos/orçamento (ambos focados em gestão de forma ampla, tecnologia da informação e recursos humanos).

Outro ponto de comparação é o número de objetivos em cada um dos Mapas. O número fora reduzido de 18 para nove objetivos estratégicos. No Mapa do ciclo 2010-2020, na etapa diagnóstica do processo de revisão, quando da reformatação para o ME 2016-2019, os entrevistados e participantes de grupos focais - membros do corpo gerencial e do corpo técnico da Agência - relataram uma percepção de desbalanceamento

entre objetivos relativos às funções finalísticas e às funções meio. Dos 18 objetivos, três se referiam explicitamente ao SNVS, enquanto nenhum deles fazia referência às ações de pré ou pós-mercado propriamente ditas. Além disso, do total de objetivos, oito se referiam às funções meio, embora isso possa ser analisado pelo grau de maturidade da gestão interna da organização, criada em 1999. O ME 2016-2019 foi concebido com nove objetivos, sendo dois de resultados e sete habilitadores. Os objetivos estratégicos do novo mapa associam-se à cadeia de valor desenhada (mostrada na Figura 3), voltada para resultados para a sociedade.

Assim, houve objetivos ligados a ações de regulação e pré-mercado, operações e mecanismos de controle e monitoramento - configurando processos de vigilância em pós-uso -, e alguns objetivos vinculados às funções de suporte organizacional e gestão, a saber: governança, relacionamento institucional, comunicação, educação, coordenação do SNVS e mesmo o enfoque de cooperação e convergência internacional.

O terceiro ponto de destaque na construção dos Mapas é a forma de envolvimento do corpo técnico e gerencial da Anvisa e as interfaces com a promoção de uma cultura organizacional que favoreça resultados. No ciclo 2010-2020, embora tenha havido uma forte participação interna e externa na construção do diagnóstico, por meio da Pesquisa de Clima Organizacional e Pesquisa de Satisfação e Imagem, a formulação estratégica, no que tange à construção do Mapa, se restringiu ao corpo gerencial e à Diretoria. No ciclo 2016-2019, foi escolhida uma estratégia híbrida *top-down* e *bottom-up*, em que a primeira versão do ME foi construída e pré-validada com os Diretores e, posteriormente, apresentada ao corpo gerencial, para coleta de sugestões em uma oficina de oito horas, e para o corpo técnico, através de uma ampla consulta dirigida colocada na intranet. As sugestões provenientes da oficina e da consulta dirigida foram levadas aos Diretores, para a validação final do ME, garantindo, assim, grande envolvimento dos profissionais da Anvisa nesse resultado.

Tal envolvimento das pessoas e o próprio conjunto dos valores, crenças, costumes e normas compartilhadas por essas pessoas que compõem a organização e que as leva essas a adotar determinados comportamentos - isto é, a cultura organizacional - são elementos-chave também para a execução de um plano estratégico^{20,27}.

É comum se falar da cultura de uma organização como se fosse simplesmente “o jeito que as coisas são”. Mas nenhuma cultura é estática. Elas são permanentemente reforçadas sobre como se vive uns com os outros no dia a dia. Ao conectar esses elementos como parte de um ciclo de aprendizado profundo, essa formação expressa a importante pressuposição de que todos esses elementos podem mudar e realmente mudam (ainda que lentamente) - e, quando mudam, tendem a evoluir juntos²⁸.

Portanto, deve-se entrar em consenso sobre quais aspectos da cultura devem ser modificados ou desenvolvidos e quais devem ser mantidos ou mesmo aprofundados, identificando claramente



CADEIA DE VALOR



Figura 3. Cadeia de valor da Anvisa (Assessoria de Planejamento da Anvisa, 2015).

os patamares de resultados que se deve alcançar para um novo estágio de desenvolvimento definido pela estratégia²⁰.

No planejamento 2016-2019, um diferencial, nesse sentido, tem sido a formulação e implementação de um projeto paralelo ao PE, denominado Mais Valor²⁹, que visa ao desenvolvimento de cultura organizacional de melhoria de processos voltada para resultados, com princípios e diretrizes que consideram o incentivo ao compromisso coletivo com a transição como movimentos estratégicos para a mudança de patamar de resultado, seguindo a metodologia de transição cultural proposta por Zorzi³⁰.

CONCLUSÕES

Planejamento Estratégico é área temática complexa, pois há momentos em que faltam conhecimentos para a tomada de decisões, outros em que há conhecimentos suficientes, mas as decisões são adiadas, e ainda existem aqueles em que as decisões são necessárias mesmo diante de escassas evidências³¹, notadamente num campo como o da vigilância sanitária, que trabalha cotidianamente com base no princípio da precaução.

No que tange à estratégia da Anvisa, o que se pode observar é que, desde o ano de 2010, a instituição mantém dinâmicas e instrumentos estruturados de planejamento, com mapas, elementos estratégicos e ritos definidos e monitorados.

Nesse percurso, observa-se ponto de inflexão no ano de 2015, em que, à guisa de revisão do planejamento vigente, buscou-se modelos mais sintéticos - e, portanto, mais focados, na direção de facilitar exequibilidade e governança - e com maior potencial

de comunicação - organizacional e social - das principais metas, projetos e objetivos da Agência.

Acerca de exequibilidade e governança da estratégia, a literatura aponta que a essência da gestão reside na implementação daquilo que se quer conseguir e que os principais gargalos no desempenho das organizações se encontram não tanto nas tarefas específicas que são executadas por cada indivíduo, mas sim na maneira como se leva a cabo a coordenação das ações²⁰.

Nessa mesma direção apontam as recomendações desse artigo:

- valorar a execução, com foco em entregas constantes e reais e como parte intrínseca, dinâmica e potente do PE - *momentum* efetivo de realizações, em que são, inclusive, admissíveis e desejáveis correções de rumo e ajustes de resultados previstos; e
- empreender importantes esforços - dinâmicas e instrumentos - de coordenação estratégica, com vistas ao alinhamento de iniciativas e resultados e à consecução dos preceitos e objetivos estabelecidos na missão, visão e ME da Anvisa - numa perspectiva integradora, não fragmentada, em que a instituição possa efetivamente elevar seus patamares de serviços e entregas à sociedade, gradualmente.

Seja qual for o mapa da estratégia, o caminho, mutável que é - dinâmico, vivo, ajustável, em busca daquilo que se almeja como resultados -, passa por uma execução bem dirigida, bem coordenada, com metas e projetos estratégicos claramente desenhados e comunicados, implementados e acompanhados continuamente.



Nesse percurso, conforme apontam autores como Bossidy e Charan³², ao discorrerem sobre a execução como uma disciplina vocacionada ao atingimento de resultados, ser capaz de concluir o que foi planejado, ter marcos específicos para mensuração, promover um processo de

monitoramento intenso e com rápida fluidez de informações facilita não só a evolução da estratégia como também a própria comunicação de resultados - fator-chave para o alinhamento institucional em torno dos pactos firmados no âmbito de um plano estratégico.

REFERÊNCIAS

1. Fernandes AG. Balanced scorecard aplicado à administração pública: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras [dissertação]. Lavras: Universidade Federal de Lavras; 2013.
2. Santos ABA. Um modelo integrador para formulação de estratégias múltiplas: contribuição da análise prospectiva [tese]. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; 2011.
3. Collis DJ, Rukstad MG. Você sabe dizer qual é sua estratégia? *Harvard Business Rev.* 2008;40-9.
4. Souza DL. Planejamento estratégico em organizações públicas: planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do balanced scorecard e de cenários prospectivos [monografia]. Brasília DF: Universidade Gama Filho; 2010.
5. Morais JR. Planejamento estratégico: um estudo sobre a implantação do BSC no Ministério Público da Paraíba [monografia]. João Pessoa: Universidade Estadual da Paraíba; 2012.
6. Booth WC, Colomb GG, Williams JM. *The craft of research.* 3rd ed. Chicago; The University of Chicago Press; 2008.
7. Lacerda D. O planejamento estratégico em instituições de ensino superior: compreendendo se e como as intenções transformam-se em ações estratégicas [tese]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2010.
8. Marques MCC, Carvalho ML, Silveira D, Carrara P, organizadores. *Vigilância sanitária: teoria e prática: da gestão ao risco sanitário.* São Paulo: Rima; 2006.
9. Brasil. Lei Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial União.* 20 set. 1990.
10. Lucchese G. Globalização e regulação sanitária: os rumos da vigilância sanitária no Brasil. Brasília, DF: Anvisa; 2008.
11. Maia CS. Inserção da vigilância sanitária na política de saúde brasileira [tese]. 2012. Brasília, DF: Universidade de Brasília; 2012.
12. Brito RL. Análise da política de descentralização das ações de Vigilância Sanitária no Brasil: do debate sobre o repasse de recursos ao compromisso com a responsabilidade sanitária [dissertação]. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2007.
13. Alves SMC. Processo de participação da sociedade civil nas consultas públicas realizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa (2000-2006) [dissertação]. Brasília, DF: Universidade de Brasília; 2008.
14. Ansoff HI. *Estratégia empresarial.* São Paulo: McGraw-Hill; 1977.
15. Silva FA, Gonçalves C. O processo de formulação e implementação do planejamento estratégico em instituições públicas. *Rev Admin UFSM.* 2011;4(3):458-76.
16. Ansoff HI, McDonnell EJ. *Implantando a administração estratégica.* São Paulo: Atlas; 1993.
17. Porter ME. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.* 13a ed. Rio de Janeiro: Campus; 1989.
18. Whittington R. Strategy as practice. *Long Range Plann.* 1996;29(5):731-5.
19. Mariotto FL. Mobilizando estratégias emergentes. *Rev Adm Empres.* 2003;43(2):73-98. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902003000200006>
20. Álvarez SO. Implementación de un plan estratégico: alineamiento de la gestión institucional para el logro de objetivos: experiencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil para el período 2014-2018. In: *Anais do 21º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Anais disponíveis somente em meio eletrônico - pen drive); 8-11 nov 2016; Santiago, Chile.* p. 1-11.
21. Giacobbo M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Rev TCU.* 1997;28(74):73-107.
22. Silva F, Mário C. O processo de formulação e monitoramento do planejamento estratégico de Tribunais de Contas. *Revista Admin Públ.* 2015;49(6):1401-27.
23. Kaplan RS, Norton DP. *Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.* Rio de Janeiro: Elsevier; 2001.
24. Moore MH. *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to strategic performance measurement and management in non-profit organizations* by Robert Kaplan. Cambridge: The Hauser Center for Nonprofit Organizations; 2003. (Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper, v. 18).
25. Andrade E, Sartori I, Embiruçu M. Avaliação de desempenho por indicadores-chave de desempenho, benchmarking e scorecard. *Cad Prospec.* 2015;8(3):502-15. <http://doi.org/10.9771/s.cprosp.2015.008.056>
26. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. *Plano diretor de vigilância sanitária.* Brasília, DF: Anvisa; 2007.
27. Johann SL, Oliveira AAL, Beckert M, Moreira VSL. *Gestão da mudança e cultura organizacional.* Rio de Janeiro: Editora FGV; 2015.
28. Senge PM. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende.* 31a ed. Rio de Janeiro: BestSeller; 2016.



29. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Assessoria de Planejamento. Projeto Mais Valor: desenvolvimento de cultura organizacional de melhoria de processos voltada para resultados. Brasília, DF: Anvisa; 2016.
30. Zorzi MEF. Empresas em movimento; mudança de cultura para novo patamar de resultado. Rio de Janeiro: Qualitymark; 2013.
31. Paim JS, Teixeira CF. Política, planejamento e gestão em saúde: balanço do estado da arte. Rev Saúde Pública. 2006;40(N Esp):73-8. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102006000400011>
32. Bossidy L, Charan R. Execução: a disciplina para atingir resultados. Rio de Janeiro: Elsevier; 2005.

Conflito de Interesse

Os autores informam não haver qualquer potencial conflito de interesse com pares e instituições, políticos ou financeiros deste estudo.



Esta publicação está sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 não Adaptada.
Para ver uma cópia desta licença, visite http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt_BR.