

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional e Especialização
Coordenação-Geral de Especialização

Graciane Gonçalves Magalhães de Castro

**MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS REALIZADAS NO ÂMBITO DO SISTEMA UNIFICADO
DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA**

Brasília – DF

Março/2018

**MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS REALIZADAS NO ÂMBITO DO SISTEMA UNIFICADO
DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública.

Aluno: Graciane Gonçalves Magalhães de
Castro

Orientador(a): Prof. Dr. Paulo Sérgio
Vilches Fresneda

Brasília – DF

Março/2018

**MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS REALIZADAS NO ÂMBITO DO SISTEMA UNIFICADO DE
ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA - SUASA**

Autora: Graciane Gonçalves Magalhães de Castro

Instituição: Ministério da Agricultura Pecuária e do Abastecimento - MAPA

Palavras chave: Defesa Agropecuária. Transferências voluntárias. Gestão.

Resumo

Este projeto propõe a implantação de melhorias no processo de gestão dos recursos financeiros destinados aos órgãos estaduais de defesa agropecuária por meio de transferências voluntárias, de modo a propiciar a aderência dos resultados alcançados aos objetivos nacionais da política de Defesa Agropecuária.

Sua concepção se centrou no estudo do macroprocesso de gestão das transferências voluntárias no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, no contexto das oportunidades de melhoria e recomendações apontadas pela Controladoria-Geral da União - CGU, constantes do Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017, a partir das quais foram estruturadas as propostas de ação elencadas no plano de intervenção aqui apresentado.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução | 4 |
| Metodologia | 6 |
| Projeto de intervenção | 8 |
| 1. Identificação do Projeto..... | 8 |
| 1.1. Título: Melhoria do Processo de Gestão das Transferências Voluntárias realizadas no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA..... | 8 |
| 1.2. Localização do Projeto..... | 8 |
| 1.3. Público-Alvo..... | 8 |
| 1.4. Valor total do projeto | 9 |
| 1.5. Duração do Projeto | 9 |
| 1.6. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora..... | 9 |
| 2. Lógica de Intervenção do Projeto..... | 9 |
| 3. Contexto e Justificativa | 10 |
| 4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no Projeto..... | 22 |
| 5. Ciclo de vida do Projeto..... | 24 |
| 6. Escopo do Projeto | 27 |
| 6.1. Estrutura Analítica do Projeto..... | 27 |
| 6.2. Não escopo do projeto | 29 |
| 6.3. Quadro de Trabalho..... | 29 |
| 7. Cronograma do Projeto | 32 |
| 8. Estimativa de Custos do Projeto..... | 31 |
| 9. Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Projeto..... | 32 |
| Considerações finais | 33 |
| Referências bibliográficas | 34 |

INTRODUÇÃO

O conjunto de ações relacionadas à Defesa Agropecuária pode ser considerado como um dos principais aspectos que sustentam a crescente importância do agronegócio brasileiro no âmbito nacional e internacional, notadamente no que se refere à sua contribuição para a competitividade da produção agropecuária do país. Além das ações relacionadas ao controle de pragas e doenças (prevenção de introdução e ações de mitigação e erradicação), encontram-se neste contexto também as atividades de fiscalização dos insumos utilizados na agropecuária (vacinas, medicamentos, fertilizantes, defensivos agrícolas, entre outros), assim como a inspeção dos produtos e subprodutos de origem animal e vegetal, contribuindo para a produção e oferta de alimentos seguros.

Ressalta-se ainda que a Defesa Agropecuária contribui para que o Brasil possa atender ao exigente mercado internacional, mediante o cumprimento dos rigorosos requisitos e controles sanitários e fitossanitários exigidos para a exportação e importação, em conformidade com os preceitos estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio, especialmente com relação ao cumprimento dos Acordos sobre a aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) e sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT).

A política de Defesa Agropecuária no Brasil envolve, no seu escopo, as ações de regulamentação, registro, controle, inspeção e fiscalização, com o objetivo de assegurar a sanidade das populações vegetais, a saúde dos rebanhos animais, a idoneidade dos insumos e dos serviços utilizados na agropecuária e a identidade e a segurança higiênico-sanitária e tecnológica dos produtos agropecuários finais destinados aos consumidores.

No Brasil, as atividades relacionadas à Defesa Agropecuária são regidas por um complexo arcabouço legal (Leis e Decretos e atos normativos complementares), que confluem para o atendimento aos seus objetivos, estipulados quando da edição da Lei nº 9.712, de 20/11/1998, que conferiu nova redação aos Artigos 27, 28 e 29 da Lei nº 8.171, de 17/01/1991 (Lei Agrícola). Na oportunidade, foi estabelecido ainda um complexo sistema de controle da saúde dos animais e sanidade das plantas, bem como de atenção e cuidado dos insumos agrícolas e pecuários, denominado de Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária - SUASA.

O Decreto nº 5.741, de 30/03/2006, que aprova o Regulamento dos artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171/91 e organiza o do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, concede ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA a condição de instância central e superior do referido sistema e, por conseguinte, como responsável pelas atividades privativas do Governo Federal, de natureza política, estratégica, normativa, reguladora, coordenadora, supervisora, auditora, fiscalizadora e inspetora, incluindo atividades de natureza operacional, se assim determinar o interesse nacional ou regional.

Com relação ao financiamento destas ações, o Governo Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e do Abastecimento - MAPA, sempre complementou e, em alguns casos, financiou grande parte das ações sob responsabilidade dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, utilizando-se do instrumento de transferências voluntárias, por meio da celebração de convênios.

Até o ano de 2012, os recursos eram transferidos a partir dos planos orçamentários específicos de cada ação: *“saúde animal”*, *“sanidade vegetal”*, *“inspeção de produtos de origem animal”*. A partir de 2013, foi instituída uma ação orçamentária específica, no âmbito do Plano Plurianual – PPA, no sentido de melhorar a gestão dos convênios, além de institucionalizar e fortalecer a política sistêmica prevista pelo SUASA.

No entanto, em que pese a intenção da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, responsável pela gestão do SUASA no âmbito do MAPA, de aprimorar os controles relacionados aos recursos disponibilizados, ao concentrá-los em somente uma ação orçamentária não promoveu a coordenação interna necessária, fazendo com que a maior parte das ações de avaliação e monitoramento dos planos de trabalho submetidos pelos órgãos estaduais, antes executadas pelas unidades técnicas específicas de cada tema no âmbito da Secretaria, fossem prejudicadas.

Somente no ano de 2015, por meio de reforma administrativa do MAPA, foram criados, no âmbito da SDA, ambientes institucionais específicos para atuar de forma transversal e coordenar, tanto os assuntos relacionados ao SUASA, quanto a adoção de práticas de gestão mais eficientes e alinhadas ao contexto atual de responsabilização e economicidade de recursos.

No período de 20/03 a 04/04/2017, o MAPA foi submetido à auditoria pela Controladoria-Geral da União, da Secretaria Federal de Controle Interno, objetivando

o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de 01/01 a 31/12/2016, relativos à Gestão das Transferências Voluntárias. As constatações averiguadas, assim como as oportunidades de melhoria e recomendações apontadas pela CGU foram elencadas no Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017, o qual foi utilizado como o instrumento balizador das propostas construídas no presente projeto de intervenção.

METODOLOGIA

O estudo se iniciou com o aprofundamento sobre como vem sendo executado o macroprocesso de gestão das transferências voluntárias gerido pela Secretaria de Defesa Agropecuária, a partir da análise das oportunidades de melhoria apontadas no Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017, da CGU e da modelagem deste macroprocesso. Utilizou-se, para tanto, o padrão de Notação de Modelagem de Processo de Negócio (BPMN) e a ferramenta de apoio à referida modelagem foi o software *Bizagi Modeler*.

A modelagem do macroprocesso foi realizada a partir de entrevistas livres com servidores que atuam em diferentes fases do mesmo, no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária, conforme fluxograma (Figura 1). Durante as entrevistas foram coletadas também informações sobre as impressões gerais e sugestões destes servidores quanto às falhas detectadas e as recomendações estabelecidas pela auditoria da Controladoria-Geral da União – CGU. Devido à restrição de recursos financeiros, não foram entrevistados servidores que atuam nas Superintendências Federais de Agricultura nos Estados.

Posteriormente às entrevistas e levantamento do macroprocesso, foi realizada pesquisa de referências práticas e documentais, para avaliar eventuais experiências exitosas obtidas ou em andamento, tanto nas unidades técnicas específicas da Secretaria de Defesa Agropecuária, quanto em outros órgãos públicos, no sentido de subsidiar as propostas de melhoria e suas estratégias de adoção apresentadas neste projeto.

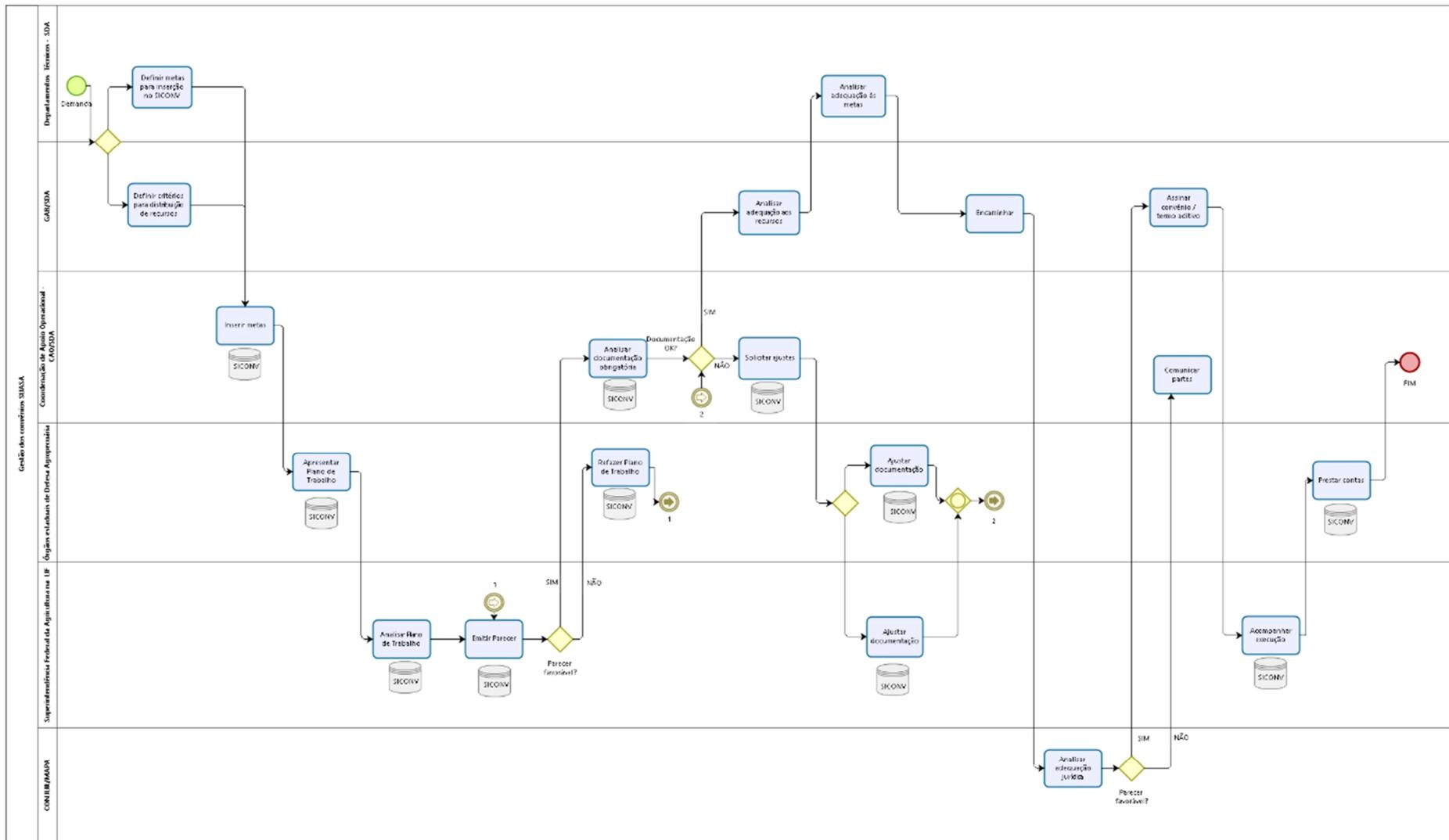


Figura 1. Fluxograma macroprocesso “Gestão das transferências voluntárias no âmbito do SUASA”.

PROJETO DE INTERVENÇÃO

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

1.1. **Título:** Melhoria do Processo de Gestão das Transferências Voluntárias realizadas no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA

1.2. Localização do Projeto

Tendo em vista o foco do projeto no projeto de gestão das transferências voluntárias, o mesmo será implantado majoritariamente na Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA, em Brasília/DF, com efeitos e ações específicas junto às Superintendências Federais de Agricultura nos Estados e no Distrito Federal e nos órgãos estaduais de defesa agropecuária.

1.3. Público-Alvo

Gestores da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA, desde o Secretário de Defesa Agropecuária, os Diretores dos Departamentos de Saúde Animal – DSA, de Sanidade Vegetal – DSV, de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA, de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP, de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA e de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV e suas respectivas equipes, assim como os gestores e equipes das Coordenações-Gerais de Articulação Institucional – CGAI e de Gestão de Operações – CGOP, além da Coordenação de Administração, Orçamento e Finanças – CAOF, no âmbito da SDA, em Brasília/DF.

Além disso, deverão ser envolvidos no projeto os gestores e suas respectivas equipes que atuam na avaliação e acompanhamento de convênios, no âmbito das Superintendências Federais de Agricultura nos Estados e no Distrito Federal.

Considerando ainda o atendimento à política sistêmica prevista pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, assim como o esforço

conjunto e atuação compartilhada com os órgãos estaduais de Defesa Agropecuária, o projeto também terá como público-alvo, em alguns aspectos, os gestores destas instituições.

1.4. Valor total do projeto

O custo total estimado para o projeto será de R\$2.430.000,00 (dois milhões, quatrocentos e trinta mil reais), somados os custos variáveis relacionados às passagens e diárias para as oficinas e reuniões técnicas à contratação de consultoria especializada para dar suporte na validação de metodologia de avaliação da capacidade operacional dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e aos custos de desenvolvimento de software específico para o manejo da matriz de indicadores e da gestão dos processos de auditoria.

1.5. Duração do Projeto

O projeto se iniciará em 01/05/2018 e se encerrará em 31/04/2020, com duração total de 24 (vinte e quatro) meses.

1.6. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

Coordenação-Geral de Articulação Institucional – CGAI, da Secretária de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA.

2. LÓGICA DE INTERVENÇÃO DO PROJETO

| | |
|--------------------------|---|
| Objetivo Superior | Propiciar eficiência e eficácia à gestão das transferências voluntárias no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, conferindo aderência dos resultados alcançados pelos convênios celebrados com os órgãos estaduais aos objetivos definidos na política nacional de Defesa Agropecuária. |
|--------------------------|---|

| | |
|----------------------------|---|
| Objetivo do Projeto | Implementar melhorias no processo de gestão das transferências voluntárias realizadas no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA. |
| Principais produtos | <ul style="list-style-type: none"> a) Plano Plurianual de Defesa Agropecuária, previsto no Decreto nº 5.741/2006 institucionalizado; b) Cronograma de avaliação da Proposta de Governança e Controles do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária validado; c) Capacidade operacional dos órgãos estaduais de Defesa Agropecuária levantada e classificada; d) Subprocessos relacionados à gestão das transferências voluntárias mapeados e melhorados; e) Sistema automatizado de apoio à gestão das transferências voluntárias implantado; f) Matriz de critérios para a definição dos percentuais e valores a serem distribuídos para cada Unidade da Federação aprimorada; g) Plano de monitoramento do uso dos recursos validado. |

3. CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA, na sua concepção, é um sistema articulado entre entes públicos e privados, coordenado por uma instância central, materializada pela Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, tendo como instâncias intermediárias as Agências Estaduais de Defesa

Agropecuária dos Estados e do Distrito Federal e como unidades locais os Municípios.

No entanto, as ações de Defesa Agropecuária seguem sendo executadas no mesmo formato anterior à edição do sistema referido, ou seja, historicamente, as atividades relacionadas à *“sanidade vegetal”* e à *“saúde animal”*, que envolvem, de forma resumida, as ações de prevenção e controle de pragas e doenças no país, sempre foram executadas de forma conjunta com os órgãos estaduais de defesa agropecuária, ao passo que nas demais ações existem diferentes tipos de arranjos, como nos casos da *“fiscalização de insumos agrícolas e pecuários”* e da *“inspeção de produtos de origem vegetal”*, fortemente concentradas no contexto federal e a *“inspeção de produtos de origem animal”*, dividida nos três níveis federativos: federal, estadual e municipal.

Considerando que estas ações são de caráter permanente e continuado, os recursos financeiros necessários para a sua execução devem ser disponibilizados com antecedência, regularidade e quantidade adequadas ao atendimento dos objetivos da política, os quais, por sua vez, devem estar bem definidos em âmbito nacional, levando ainda em conta, no que couber, as particularidades regionais. Neste sentido, considerando ainda que uma parcela significativa destas atividades é de responsabilidade legal ou delegada dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, o Governo Federal aporta recursos para o seu financiamento.

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo Federal (ARRETCHE, 2006, p. 96). Com relação ao fomento da produção agropecuária e à organização do abastecimento alimentar, tal situação encontra respaldo ainda no Art. 23 da Constituição Federal, que trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O financiamento complementar pelo Governo Federal das ações sob responsabilidade dos Estados tem sido feito, ao longo dos anos, por intermédio de transferências voluntárias, definidas conforme o disposto pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU, as transferências voluntárias constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. Sua execução pode se dar por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, de colaboração ou de fomento.

O instrumento adotado pelo MAPA para o envio dos recursos aos órgãos estaduais de defesa agropecuária é a celebração de convênios, em conformidade com as diretrizes emanadas pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, utilizando-se do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Em seu Art. 1º, o Decreto nº 6.170/2007 define convênio:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Em auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União - CGU, realizou-se levantamento, a partir de informações inseridas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, de convênios que têm como objeto o “Apoio à Reestruturação e Implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária e o Fortalecimento das Ações de Defesa Agropecuária”, com vigência iniciada entre os anos de 2013 e 2016. Os resultados, oportunidades de melhoria e recomendações decorrentes da referida

auditoria encontram-se elencados no Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017, no âmbito do Processo SEI nº 21000.022322/2017-36.

D'Abadia (2015, p. 2), em estudo realizado no âmbito da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, sobre o levantamento conjuntural das transferências voluntárias de recursos da União para os entes subnacionais, Estados e Municípios, relaciona e evidencia uma série de problemas relacionados às transferências voluntárias tais como o mau planejamento, a ineficiência na alocação de recursos, a falta de prestação de contas, a ausência de condições técnicas de execução pelos entes recebedores dos recursos, a fiscalização ineficaz da aplicação dos recursos e do alcance dos objetivos dos programas do Governo Federal, entre outros.

As inconformidades detectadas pela Controladoria Geral da União em auditoria das transferências voluntárias realizadas no âmbito do SUASA, discriminadas no Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017 corroboram o estudo acima referenciado, notadamente com relação aos aspectos de falhas no planejamento, ineficiência na alocação de recursos e à fiscalização ineficaz da sua aplicação com relação ao alcance dos objetivos da política pública de Defesa Agropecuária.

3.1. Constatções da CGU

Além da assimetria quanto ao quantitativo de recursos destinados a cada Unidade da Federação, os resultados dessa auditoria evidenciaram os apontamentos que a CGU vem registrando ao longo dos últimos anos, tais como a falta ou a ineficiência de critérios técnicos para balizar a definição dos valores para cada UF, a falta de análise das condições prévias de estrutura de cada agência executora, com vistas à uma distribuição de recursos mais equânime, assim as deficiências no monitoramento dos convênios após sua celebração e a não comprovação da aderência das metas estipuladas para a celebração dos mesmos no SINCONV aos objetivos nacionais da política de Defesa Agropecuária, conforme detalhado a seguir:

3.1.1 Inexistência de Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, previstos no Decreto nº 5.741/2006.

Considerando o processo de gestão iniciado a partir de um planejamento temporal em que sejam estipulados os objetivos que se quer alcançar com uma determinada ação, assim como as metas e prazos necessários ao seu alcance, destaca-se em primeiro lugar na relação de constatações elencadas pela Controladoria-Geral da União a inexistência dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, previstos no Artigo 121 do Decreto nº 5.741/2006, que aprova o Regulamento dos artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171/91 e organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, conforme transcrito a seguir:

Art. 121. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como Instância Central e Superior, institucionalizará Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, estratégicos e executivos, articulados entre as três Instâncias do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, os quais serão:

I - elaborados de cinco em cinco anos, com a participação dos segmentos sociais e dos governos envolvidos, com atualizações anuais;

II - referências para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal, planos equivalentes dos Governos estaduais e do Distrito Federal e dos Municípios, e seus respectivos programas de ação; e

III - organizados e executados em função dos perigos identificados e relacionados com animais, vegetais, insumos, inclusive alimentos para animais, e produtos de origem animal e vegetal.

§ 1º Os Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária definirão as metas, as responsabilidades respectivas de cada Instância, os recursos necessários, inclusive contrapartidas financeiras, e fontes de financiamento.

§ 2º O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento definirá a forma de aplicação dos recursos da União, observando a legislação pertinente.

§ 3º As três Instâncias assumem a responsabilidade pela aplicação dos recursos e total observância dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, acordados conjuntamente.

Adicionalmente, os artigos subsequentes 122 e 123 do referido decreto discriminam os requisitos e procedimentos para a elaboração dos Planos Plurianuais. A respeito deste tema, a CGU registra ainda a existência do

documento intitulado “Proposta para a Governança e Controle do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”, apresentada pelo Grupo de Trabalho instituídos pelas Portarias SDA nº 82/2015 e 17/2016, que contempla em seu conteúdo, entre outros, a concepção dos Planos Plurianuais e que foi submetida à apreciação da Câmara Temática do SUASA em Agosto/2016, sem nenhum retorno, até o presente momento.

Destaca ainda que *“atualmente, o Ministério segue os regramentos e procedimentos determinados pelo Sistema de Convênios - SICONV para gestão de transferências, ou seja, não há elaboração de um plano gerencial unificado e articulado entre as instâncias do SUASA”*.

3.1.2 Existência de fragilidades na metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a serem distribuídos entre as instâncias do SUASA.

O relatório de auditoria registra as informações encaminhadas pela SDA/MAPA com relação ao fluxo adotado atualmente para a definição de metas e critérios para a alocação de recursos entre as Unidades da Federação, em especial no que se refere à adoção, desde o ano de 2015, de uma matriz de critérios e indicadores como instrumento balizador para a definição do percentual de recursos destinado a cada UF, composta pelos seguintes parâmetros:

- 1) a realização de fiscalização volante nas fronteiras internacionais;
- 2) a participação em programas nacionais de saúde animal;
- 3) a participação em programas nacionais de sanidade vegetal;
- 4) a existência de fronteira internacional;
- 5) a existência, e que estejam preparados para a operação, de Fundos Emergenciais Privados para Doenças e/ou Pragas;
- 6) a existência, e que estejam preparados para operação, de Grupos de Emergência Zoofitossanitários, de acordo com as recomendações de cada doença e/ou praga e;
- 7) a alimentação, em dia, da Base de Dados Única da Plataforma de Gestão Agropecuária - PGA.

Sobre este aspecto, os auditores apontam as seguintes fragilidades:

“1) Não houve norma interna formalizando a utilização da Matriz de Critérios e Indicadores apresentada pela Unidade (as informações divulgadas por Ofício Circular não contemplam os limites de recursos a serem aportados para cada UF, mas somente regras e procedimentos a serem adotados pelos proponentes para a formalização das propostas de convênios);

2) A Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, ferramenta informatizada que tem como objetivo integrar dados fornecidos pelas três instâncias do SUASA, produtores rurais e outros operadores do agronegócio, tem contribuído pouco com o planejamento dos convênios voltados ao SUASA (não foram apresentados, pelo Gestor, os elementos ou as informações extraídos da PGA que forneçam subsídio ao planejamento dos convênios voltados ao SUASA, com exceção do indicador de emissão da Guia de Trânsito Animal Eletrônica e- GTA; ressaltando que a PGA dispõe de vários outros indicadores e que cabe ao Gestor avaliar a integridade e autenticidade dos dados inseridos naquela plataforma, assim como o tratamento possível de ser dado a tais informações para subsídio ao planejamento dos convênios).

3) Nenhum dos critérios utilizados na matriz apresenta em sua composição a avaliação da estrutura já existente dos órgãos estaduais de defesa agropecuária (Esse critério inexistente, tendo em vista que não há avaliação centralizada das estruturas dos órgãos estaduais);

4) Ausência de transparência e formalização no processo de obtenção e atualização dos dados que compõem os critérios elencados na Matriz junto a sua fonte (do mesmo modo que a Matriz não foi objeto de divulgação, também não há transparência no processo de coleta e atualização dos dados que alimentam os critérios elencados na Matriz de Critérios e Indicadores, tampouco há formalização (fluxo definido) desse processo, fragilizando a integridade dos dados obtidos pelos Departamentos Técnicos da SDA, por intermédio das SFA, junto aos órgãos estaduais que executam ações de Defesa Agropecuária)”.

3.1.3 Fragilidades na avaliação e no monitoramento da estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária no âmbito do SUASA.

Sobre este item, já apontado inicialmente nas críticas relacionadas aos critérios adotados pela SDA/MAPA quanto à distribuição de recursos para as diferentes UF, os auditores criticam as informações repassadas pela secretaria de que a avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa é realizada pelas Superintendências Federais de Agricultura – SFAs, por intermédio de suas Unidades Técnicas de Defesa Agropecuária, as quais também são responsáveis pela articulação com os órgãos estaduais, ressaltando que inexistente uma avaliação centralizada dessas estruturas.

Destacam ainda que dentre as medidas de responsabilidade da SFAs, está a designação de responsáveis pelo acompanhamento “*in loco*” dos convênios e dos responsáveis pela emissão de Parecer de Viabilidade Técnica, ressaltando que “*no conteúdo daquele Parecer há conclusões sobre as condições técnicas, operacionais e estruturais básicas do conveniente para a execução do convênio na forma proposta, entretanto, não há avaliação do mérito da proposta, visto que não é o instrumento hábil para isso, tampouco cabe ao responsável pela sua elaboração adequar a proposta a eventuais limites definidos pelo Órgão Central (MAPA)*”.

Concluem, deste modo, que “*a avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa, embora realizada pelas SFAs, não é suficiente para o planejamento do objeto, priorização do beneficiário ou definição de valores dos convênios, ou seja, não há um diagnóstico das estruturas dos órgãos de defesa estaduais pelo MAPA, Instância Central e Superior do SUASA*”.

Quanto ao monitoramento das melhorias no aparelhamento ou na estruturação dos órgãos estaduais de defesa agropecuária, decorrentes dos recursos aportados por convênios, concluem que não há medidas implementadas neste sentido, as quais poderiam proporcionar à SDA/MAPA uma visão sistêmica ou gerencial de como e em que medida tais melhorias vêm contribuindo com a expansão da cobertura, a inteligência e a eficiência das fiscalizações e inspeções nas demais instâncias do Sistema.

Destaca-se que, em mais essa oportunidade, os auditores da CGU se reportam à existência de “Proposta para a Governança e Controle do Sistema

Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”, que já elenca, em seu bojo uma série de melhorias às fragilidades apontadas tais como a criação de comitês nacional e estaduais, a concepção dos Planos Plurianuais, Programas de Ação Temáticos e Projetos Executivos, em consonância com os princípios, formatos e critérios definidos no Decreto nº 5.741/2006 e a implantação de um novo sistema de controles e auditorias no âmbito do SUASA, proposta essa ainda sem avaliação e andamento por parte da Câmara Temática e das instâncias gestoras da SDA/MAPA.

A conclusão da auditoria, neste aspecto é de que *“são necessárias medidas do MAPA no sentido de aprimorar os mecanismos de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos aportes realizados por meio de convênios do SUASA, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a propiciar um diagnóstico central do MAPA sobre a estruturação, a cobertura, a inteligência e a eficiência das fiscalizações e das inspeções nas demais instâncias do Sistema”*.

3.1.4 Distribuição de recursos do SUASA entre as UF em desalinhamento com os percentuais estabelecidos na Matriz de Critérios e Indicadores utilizada pela SDA/MAPA.

Tal desalinhamento foi constatado pelos auditores a partir do levantamento dos convênios vigentes em todo o período analisado (vigência iniciada entre os anos de 2013 e 2016), mesmo aqueles iniciados a partir de 2015, quando a SDA passou a adotar a matriz de critérios e indicadores em referência.

Na oportunidade, foram identificados 29 convênios celebrados com órgãos estaduais, de 25 Unidades da Federação, totalizando um montante de cerca de 110 milhões de reais. Deste valor, cinco Estados (MG, SP, RS, PE e PA) concentraram 62,9% do total de recursos descentralizados. Neste sentido, os auditores reforçam que a matriz em questão *“merece ajustes ou aprimoramento, ainda que, posteriormente, ocorra casos pontuais de variação no percentual de recursos destinados a determinado estado, fato que deve ser claramente motivado, pois da forma atual não vem atingindo sua eficácia”*.

3.1.4 Ausência de avaliação, pela concedente, de itens relacionados no Plano de Trabalho, em relação à razoabilidade, em termos quantitativos e qualitativos, e à compatibilidade dos valores contidos na proposta aos preços praticados no mercado.

Tal constatação se deu a partir da análise do Convênio nº 835505, celebrado, em 01/07/2016 entre o MAPA e a Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal – SEAGRI/DF, cujo objeto se refere ao apoio à reestruturação e implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e o fortalecimento das ações de defesa agropecuária.

Verificou-se que, no Parecer Técnico emitido pela instância técnica responsável no âmbito da Superintendência Federal de Agricultura no Distrito Federal – SFA/DF, não foram considerados os aspectos de razoabilidade, em termos quantitativos e qualitativos, das aquisições de materiais de consumo relacionadas no Plano de Trabalho, tampouco de compatibilidade dos valores dos itens relacionados no referido PT com os preços de mercado, demonstrando uma ausência de rotinas ou práticas de avaliação de proposta de transferência voluntária e inobservância às recomendações da CONJUR/MAPA quanto aos requisitos necessários na avaliação de viabilidade das propostas apresentadas.

Em que pese se tratar de uma falha específica durante a fase operacional de formalização de convênios, a mesma merece ser considerada como mais um aspecto que reforça a necessidade de adequação do sistema de gestão e controle do processo relacionado às transferências voluntárias no âmbito do SUASA.

3.2. Recomendações da CGU

A partir das fragilidades e oportunidades de melhoria detectadas durante a auditoria, a Controladoria-Geral da União elencou as seguintes recomendações:

- 1) Priorizar a institucionalização dos Planos Plurianuais de Atenção à Sanidade Agropecuária, para atendimento ao previsto no Decreto nº 5.741/2006;
- 2) Aprimorar a metodologia utilizada para definição do percentual de recursos a ser distribuído por UF, procedendo a formalização e transparência de

todo o processo de aplicação desta metodologia, de modo que se evidencie a coerência na distribuição de recursos destinados ao SUASA;

- 3) Estabelecer cronograma para a avaliação da Proposta para a Governança e Controle do SUASA;
- 4) Implementar mecanismo de avaliação das estruturas dos órgãos estaduais de defesa agropecuária e de monitoramento das melhorias decorrentes dos convênios do SUASA, incluindo, se possível, indicadores de desempenho, de modo a contribuir para um diagnóstico central do MAPA sobre as necessidades de fortalecimento das demais instâncias do Sistema;
- 5) Alocar os recursos no âmbito do SUASA a partir de critérios técnicos, tendo como referência a Matriz de Critérios e Indicadores, avaliando se há necessidade de eventuais aprimoramentos na Matriz;
- 6) Estabelecer que nos pareceres de viabilidade técnica e financeira de aprovação dos convênios do SUASA haja avaliação conclusiva quanto à razoabilidade, em termos quantitativos e qualitativos, dos itens contidos na proposta de transferência voluntária; e da compatibilidade dos valores destes itens em relação aos preços de mercado.

3.3. Modelagem do macroprocesso de Gestão das Transferências Voluntárias no âmbito do SUASA e impressões gerais dos servidores entrevistados.

No fluxograma obtido a partir das informações coletadas durante as entrevistas a alguns servidores e gestores envolvidos no macroprocesso (Figura 1) é possível observar que as ações relacionadas à gestão das transferências voluntárias vão pouco além do processo de formalização das propostas de convênios em si, cujas diretrizes são estipuladas pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, utilizando-se do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Durante as entrevistas foi possível verificar que a etapa de definição de metas para os convênios, realizada pelos departamentos técnicos não é totalmente considerada como parâmetro para a definição dos recursos destinados a cada Unidade da Federação, decisão essa concentrada no Gabinete do Secretário – GAB/SDA, sem a participação dos gestores das áreas

técnicas específicas. Da mesma forma, a etapa de “análise de adequação às metas” feita pelos Departamentos com relação às propostas já formalizadas no SICONV é realizada, de uma forma geral, de maneira superficial e sem considerar um planejamento de médio/longo prazo das ações de defesa agropecuária, além de ser realizada sem qualquer tipo de relação com a etapa de “análise da adequação aos recursos” feitas pelo GAB/SDA.

Segundo alguns gestores entrevistados, isto se deu justamente a partir da “concentração” dos recursos destinados aos convênios em uma ação orçamentária única, denominado internamente de PI: SUASA, a partir do ano de 2013. Anteriormente, as solicitações de convênios eram feitas nas ações orçamentárias específicas dos Departamentos técnicos, o que lhes conferia total gerência e controle sobre o total de recursos disponíveis e a definição de critérios para o volume de recursos destinado à cada órgão estadual de acordo com os critérios definidos pelos Departamentos.

Sobre este aspecto, foi possível avaliar a existência de um certo grau de desconforto nas áreas técnicas específicas devido à sua suposta perda de autonomia relacionada à concentração dos recursos em uma ação orçamentária específica, na qual os gestores técnicos não assumem mais as responsabilidades como “Coordenadores Nacionais de Ação”, evidenciando que a criação de uma ação orçamentária única, com os critérios de distribuição de recursos definidos diretamente pelo Secretário por si só não contribuiu para a adoção do sistema de gestão sistêmico preconizado pelo SUASA.

Além disso, foi possível verificar que boa parte das ações de monitoramento da execução dos convênios, com relação aos parâmetros técnicos, deixou de ser realizada pelos Departamentos, a partir da unificação dos convênios em uma única proposta, mesmo que composta por um conjunto de metas específicas e pré-determinadas pelos mesmos. Faz-se necessário, deste modo, gestões específicas do GAB/SDA quanto ao nivelamento de informações, sensibilização e alinhamento dos gestores dos Departamentos Técnicos e suas equipes quanto aos objetivos do SUASA e os ganhos relacionados à adoção desse sistema compartilhado de atuação, em sua totalidade.

Conclui-se, portanto, a partir das constatações e recomendações elencadas pela Controladoria-Geral da União, assim das informações coletadas

durante o mapeamento do macroprocesso, que a melhoria da gestão das transferências voluntárias no âmbito do SUASA mostra-se como uma necessidade premente de adequação da Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/MAPA aos requisitos legais e procedimentos estabelecidos pelos órgãos de controle, assim como contribuirá para que os resultados obtidos a partir dos recursos destinados sejam aderentes aos objetivos que se pretende alcançar com a política estabelecida.

4. ESTRUTURA DE GESTÃO E PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO PROJETO

Estrutura de Gestão:

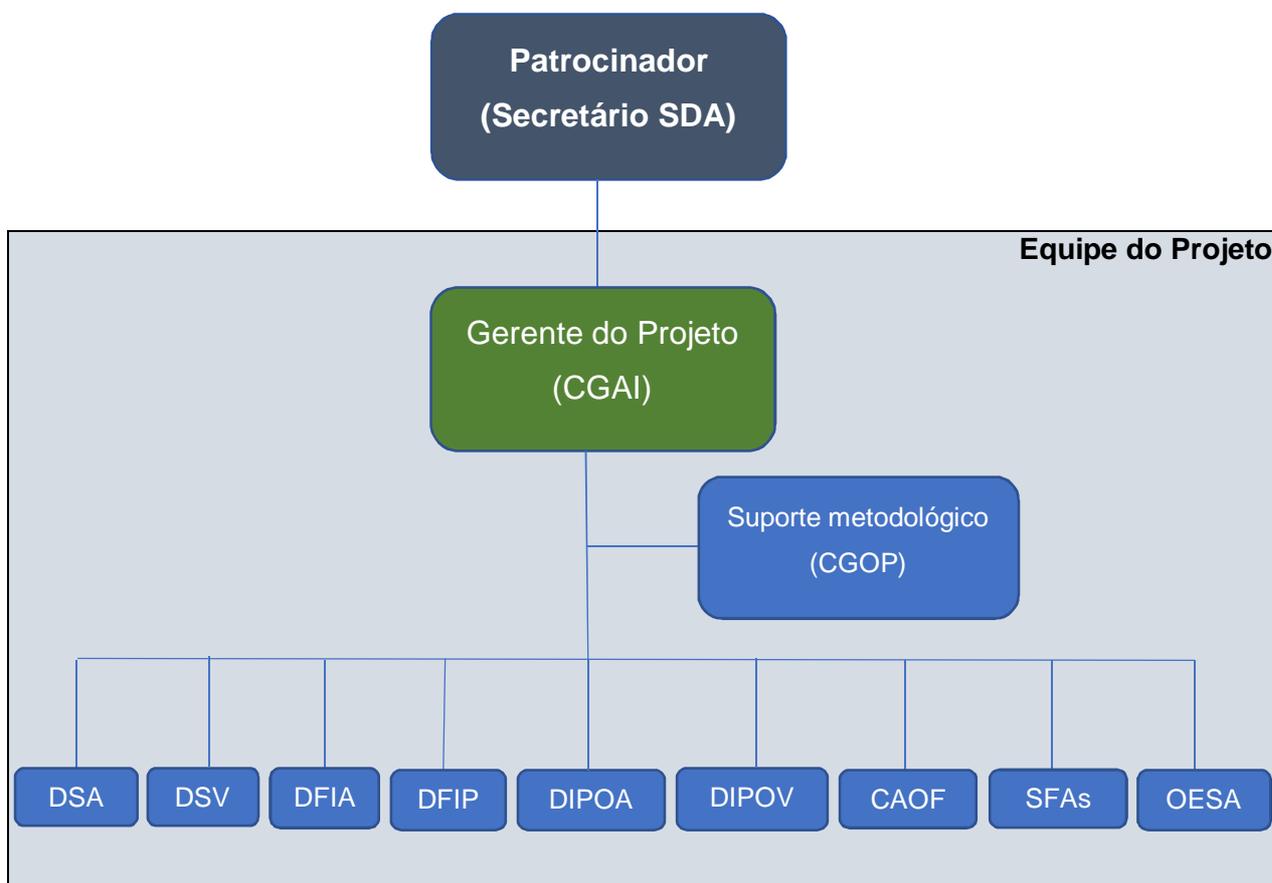


Figura 2. Estrutura de Gestão do Projeto de Intervenção “Melhoria do Processo de Gestão das Transferências Voluntárias realizadas no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA”.

A implantação do projeto de intervenção deve ser viabilizada pelo Secretário de Defesa Agropecuária, como seu patrocinador, tendo em vista sua responsabilidade pelas ações de Defesa Agropecuária executadas em âmbito

nacional, destacando-se seu papel de mediador e articulador entre os interesses do Governo Federal e dos Órgãos Estaduais Executores de Defesa Agropecuária.

A Gerência do Projeto ficará a cargo da equipe da Coordenação-Geral de Articulação Institucional – CGAI/SDA, tendo em vista suas competências regimentais relacionadas ao apoio à governança do SUASA e articulação intra e inter-institucional, além da gestão dos programas de capacitação no âmbito da SDA.

Deverão compor a equipe do projeto, pelo menos 01 (um) representante dos Departamentos Técnicos da SDA, quais sejam: Departamento de Saúde Animal – DSA, Departamento de Sanidade Vegetal, Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas – DFIA, Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários – DFIP, Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA e Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal – DIPOV, com a principal função de rever os critérios técnicos utilizados para balizar a distribuição dos recursos para as Unidades da Federação, a partir da avaliação e classificação da capacidade operacional dos Órgãos Estaduais Executores de Defesa Agropecuária e da definição de indicadores de desempenho das ações realizadas com os recursos enviados pelo Governo Federal, assim como do seu alinhamento às metas estipuladas.

Deverão participar também pelo menos 01 (um) representante das Superintendências Federais de Agricultura – SFAs, tendo em vista sua responsabilidade relacionada à emissão dos pareceres de viabilidade, assim como das ações de acompanhamento “*in loco*” da execução dos planos de trabalho aprovados nos convênios, além de pelo menos 01 (um) dos Órgãos Estaduais Executores de Sanidade Agropecuária, que realizam as ações financiadas ou sejam, a aplicação direta dos recursos aportados.

A Coordenação de Administração, Orçamento e Finanças – CAOF, responsável pela análise documental e financeira das propostas dos convênios deverá ser responsável pela condução das melhorias relacionadas à condução dos convênios, em especial com relação aos procedimentos de análise de viabilidade, monitoramento, prestação de contas e adequação ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

A Coordenação-Geral de Gestão de Operações – CGOP deverá compor a equipe de projeto, com a finalidade de dar suporte metodológico na sua condução e prestar auxílio nas ações de monitoramento do mesmo.

Por fim, destacam-se como beneficiários tanto os servidores federais e estaduais envolvidos nas ações de Defesa Agropecuária, quanto os usuários dos serviços relacionados ao tema, sejam produtores rurais ou estabelecimentos agroindustriais, considerando o aprimoramento tanto das ações preventivas, quanto da resposta às ações de emergência, a partir da implantação de um sistema mais ágil e eficiente de repasse e controle do uso dos recursos financeiros destinados à condução dessa política.

5. CICLO DE VIDA DO PROJETO

Este projeto de intervenção será organizado nas seguintes fases:

1) Iniciação:

O projeto será iniciado com a realização de oficina para apresentação dos objetivos do projeto e do “estado da arte” atual, considerando a complexidade e diversidade das ações executadas pelos 06 (seis) Departamentos Técnicos da Secretaria de Defesa Agropecuária, os quais possuem diferentes procedimentos e graus de relacionamento com os Órgãos Estaduais Executores de Sanidade Agropecuária.

Nesta fase também serão discutidas as alternativas, restrições, premissas e riscos a serem considerados para a realização das melhorias de gestão propostas no projeto, assim como o refinamento dos objetivos elencados, finalizando com a designação nominal da equipe e do gerente do projeto e com o Termo de Abertura do Projeto validado e aprovado pelo Secretário de Defesa Agropecuária.

2) Planejamento:

Nesta fase será detalhado o sequenciamento das atividades a serem realizadas, a definição das competências necessárias, dos recursos operacionais e financeiros, os contatos e negociações iniciais de alinhamento

com os atores envolvidos, assim como o detalhamento do orçamento e refinamento do cronograma proposto, incluindo as ações de controle e monitoramento, por meio do desenvolvimento do Plano de Gerenciamento do Projeto.

3) Implantação das melhorias no processo de gestão:

Nesta fase serão efetivadas as atividades planejadas para a adoção das melhorias elencadas no projeto de intervenção, quais sejam a institucionalização do Plano Plurianual de Defesa Agropecuária, o cronograma de avaliação da Proposta de Governança e Controle do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, o levantamento da capacidade operacional dos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária, a melhoria dos subprocessos relacionados à gestão das transferências voluntárias, a revisão e aprimoramento da matriz de critério utilizada para a definição dos percentuais e valores a serem distribuídos para cada Unidade da Federação, assim como do plano de monitoramento do uso dos recursos financeiros, incluindo as aquisições e contratações de consultorias, reuniões, oficinas e treinamentos idealizados.

4) Automação:

Dado o grande número e complexidade de informações a serem tratadas durante o processo de levantamento e classificação da capacidade operacional dos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária, assim como da sua sistematização para a revisão da matriz de indicadores utilizada para definir os critérios para a definição dos percentuais e valores a serem distribuídos para cada Unidade da Federação, optou-se por tratar deste parâmetro como uma etapa do projeto.

Nesta etapa serão realizadas as ações relacionadas ao desenvolvimento de um sistema informatizado customizado para a inserção dos dados obtidos no levantamento da capacidade operacional dos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária, inclusive indicadores e parâmetros para a sua categorização quanto às diretrizes definidas pelas áreas técnicas da SDA, o cruzamento dos dados que permita o ajuste da matriz de critérios utilizados para a descentralização dos recursos financeiros, assim como para o controle e

monitoramento das auditorias realizadas. O sistema deverá ser desenvolvido utilizando-se de metodologias ágeis, por meio das quais, a cada etapa de desenvolvimento há uma interação para a homologação do produto desenvolvido.

5) Conclusão:

O encerramento do projeto se dará no momento em que, viabilizadas e implantadas as melhorias propostas ao processo de gestão das transferências voluntárias no âmbito do SUASA, as mesmas serão registradas no Sistema Monitor, da Controladoria-Geral da União-CGU, permitindo a conclusão pelo atendimento às recomendações elencadas no Relatório de Auditoria nº 201700620, de 20/06/2017.

6. ESCOPO DO PROJETO

6.1. Estrutura Analítica do Projeto

Para permitir a decomposição dos pacotes de trabalho e atividades necessárias à realização dos produtos identificados para o presente projeto, optou-se por se decompor a Estrutura Analítica do Projeto – EAP, por entregas, conforme Figura 3:

Projeto Melhoria da Gestão das Transferências
Voluntárias no âmbito do SUASA

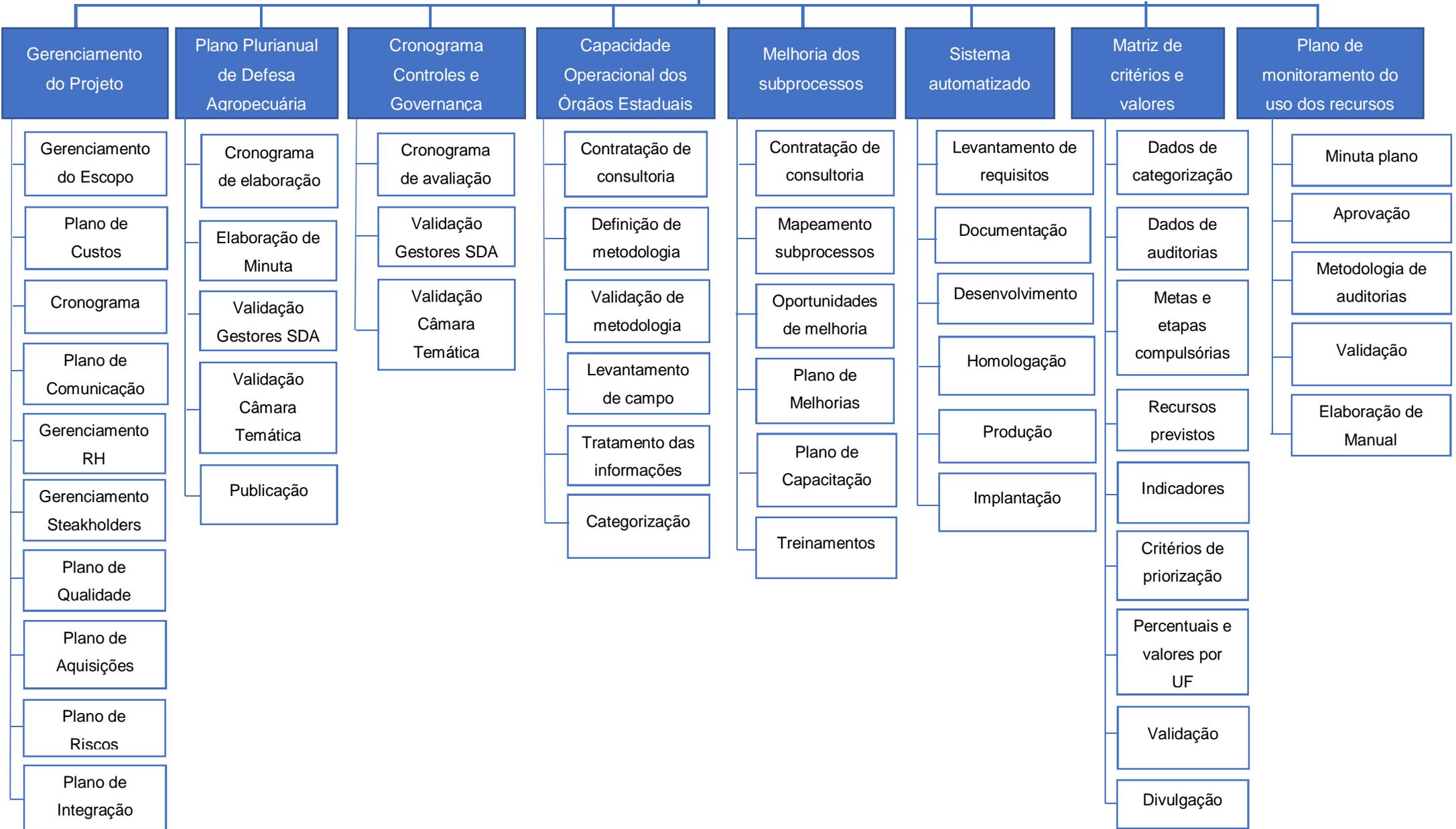


Figura 3. Estrutura Analítica do Projeto, por entregas.

6.2. Não escopo do projeto

Não faz parte do escopo deste Projeto de Intervenção:

1) A validação da Proposta de Governança e Controles do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, tendo em vista que a mesma foi desenvolvida para a realidade das áreas de Fiscalização de Insumos Agrícolas e Pecuários e de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal, podendo sofrer alterações para se adaptar às ações de Defesa Agropecuária como um todo.

2) A proposição de novo modelo de descentralização de recursos financeiros para os Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária;

3) A contratação de empresa para desenvolvimento do sistema informatizado.

6.3. Quadro de Trabalho

| Produto: Plano Anual de Defesa Agropecuária institucionalizado | | | | |
|---|------------------------------|------------|------------|-------------------------|
| Pacote de Trabalho: Publicação do Plano | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável |
| | | Início | Fim | |
| Elaborar cronograma | 1 | 30/05/2018 | 31/05/2018 | Equipe Projeto |
| Elaborar minuta | 15 | 31/05/2018 | 15/06/2018 | Equipe Projeto |
| Validação Gestores SDA | 20 | 15/06/2018 | 05/07/2018 | Diretores/Secretário |
| Validação Câmara Temática | 90 | 05/07/2018 | 03/10/2018 | Membros Câmara Temática |
| Publicação | 20 | 03/10/2018 | 23/10/2018 | Gabinete SDA |
| Produto: Cronograma de avaliação da Proposta de Governança e Controles do SUASA validado | | | | |
| Pacote de Trabalho: Avaliação do cronograma pela Câmara Temática do SUASA | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável |
| | | Início | Fim | |
| Elaborar proposta de cronograma | 1 | 30/05/2018 | 31/05/2018 | Equipe Projeto |

| Validação SDA | Gestores | 15 | 31/05/2018 | 15/06/2018 | Diretores/Secretário |
|--|------------------------------|------------|------------|-------------------------------|-------------------------|
| Validação Temática | Câmara | 90 | 15/06/2018 | 13/9/2018 | Membros Câmara Temática |
| Produto: Capacidade Operacional dos Órgãos Estaduais levantada e classificada | | | | | |
| Pacote de Trabalho: Categorização dos Órgãos Estaduais de Defesa Agropecuária | | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável | |
| | | Início | Fim | | |
| Contratar consultoria | 90 | 15/06/2018 | 13/09/2018 | Equipe Projeto/CGAI | |
| Definir metodologia | 30 | 15/06/2018 | 15/07/2018 | Equipe Projeto | |
| Validar metodologia | 20 | 15/07/2018 | 14/08/2018 | Diretores/Secretário | |
| Levantar dados de campo | 120 | 20/08/2018 | 18/12/2018 | Consultor (es) contratado (s) | |
| Tratar informações | 20 | 18/12/2018 | 16/02/2019 | Consultor (es) contratado (s) | |
| Categorizar Órgãos/UF | 30 | 16/02/2019 | 18/03/2019 | Consultor/Equipe do Projeto | |
| Produto: Subprocessos mapeados e melhorados | | | | | |
| Pacote de Trabalho: Treinar equipes operacionais | | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável | |
| | | Início | Fim | | |
| Contratar consultoria | 90 | 15/06/2018 | 13/09/2018 | Equipe Projeto/CGAI | |
| Mapear processos | 90 | 13/09/2018 | 12/12/2018 | Consultor (es) contratado (s) | |
| Sistematizar oportunidades de melhoria | 15 | 12/12/2018 | 27/12/2018 | Consultor (es) contratado (s) | |
| Elaborar Plano de Melhorias | 30 | 27/12/2018 | 26/01/2019 | Consultor (es) contratado (s) | |
| Elaborar Plano de Capacitação | 30 | 26/01/2019 | 25/02/2019 | Equipe Projeto | |
| Realizar treinamentos | 180 | 11/03/2019 | 07/09/2019 | CGAI/Departamentos SDA | |
| Produto: Sistema automatizado implantado | | | | | |
| Pacote de Trabalho: Implantar sistema | | | | | |
| Atividade | | Período | | Responsável | |

| | Estimativa de duração (dias) | Início | Fim | |
|--|------------------------------|------------|------------|-------------------------|
| Levantar requisitos | 90 | 03/10/2018 | 01/01/2019 | Empresa contratada |
| Elaborar documentação | 45 | 01/01/2019 | 15/02/2019 | Empresa contratada |
| Desenvolver sistema | 180 | 15/02/2019 | 14/08/2019 | Empresa contratada |
| Homologar sistema | 190 | 15/02/2019 | 24/08/2019 | Usuários |
| Colocar sistema em produção | 60 | 24/08/2019 | 23/10/2019 | Empresa contratada/CGTI |
| Implantar sistema | 60 | 23/10/2019 | 22/12/2019 | CGTI/Usuários |
| Produto: Matriz de critérios para definição de percentuais e valores aprimorada | | | | |
| Pacote de Trabalho: Publicar matriz ajustada | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável |
| | | Início | Fim | |
| Inserir dados de categorização no sistema | 3 | 22/12/2019 | 25/12/2019 | Equipe projeto |
| Inserir dados de auditorias no sistema | 7 | 22/12/2019 | 29/12/2019 | Departamentos |
| Inserir metas e etapas compulsórias | 7 | 29/12/2019 | 05/01/2020 | Departamentos |
| Inserir recursos previstos | 15 | 05/01/2020 | 20/01/2020 | CGAI/Gabinete SDA |
| Inserir indicadores | 3 | 20/01/2020 | 23/01/2020 | Departamentos |
| Inserir critérios de priorização | 7 | 23/01/2020 | 30/01/2020 | CGAI/Departamentos |
| Gerar percentuais e valores por UF | 1 | 30/01/2020 | 31/01/2020 | Sistema automatizado |
| Validar percentuais e valores | 7 | 31/01/2020 | 07/02/2020 | Diretores/Secretário |
| Divulgar matriz | 5 | 07/02/2020 | 12/02/2020 | Gabinete SDA |
| Produto: Plano de monitoramento do uso dos recursos validado | | | | |
| Pacote de Trabalho: Elaborar manual | | | | |
| Atividade | Estimativa de duração (dias) | Período | | Responsável |
| | | Início | Fim | |

| | | | | |
|----------------------------------|----|------------|------------|---------------------|
| Elaborar minuta de plano | 30 | 02/01/2019 | 01/02/2019 | Equipe projeto |
| Aprovar plano | 20 | 01/02/2019 | 21/02/2019 | Departamentos/CGAI |
| Propor metodologia de auditorias | 45 | 21/02/2019 | 07/04/2020 | Equipe projeto |
| Validar metodologia | 20 | 07/04/2020 | 27/04/2019 | Departamentos/CGEOF |
| Elaborar Manual | 60 | 27/04/2019 | 26/06/2019 | Equipe projeto |

7. CRONOGRAMA DO PROJETO

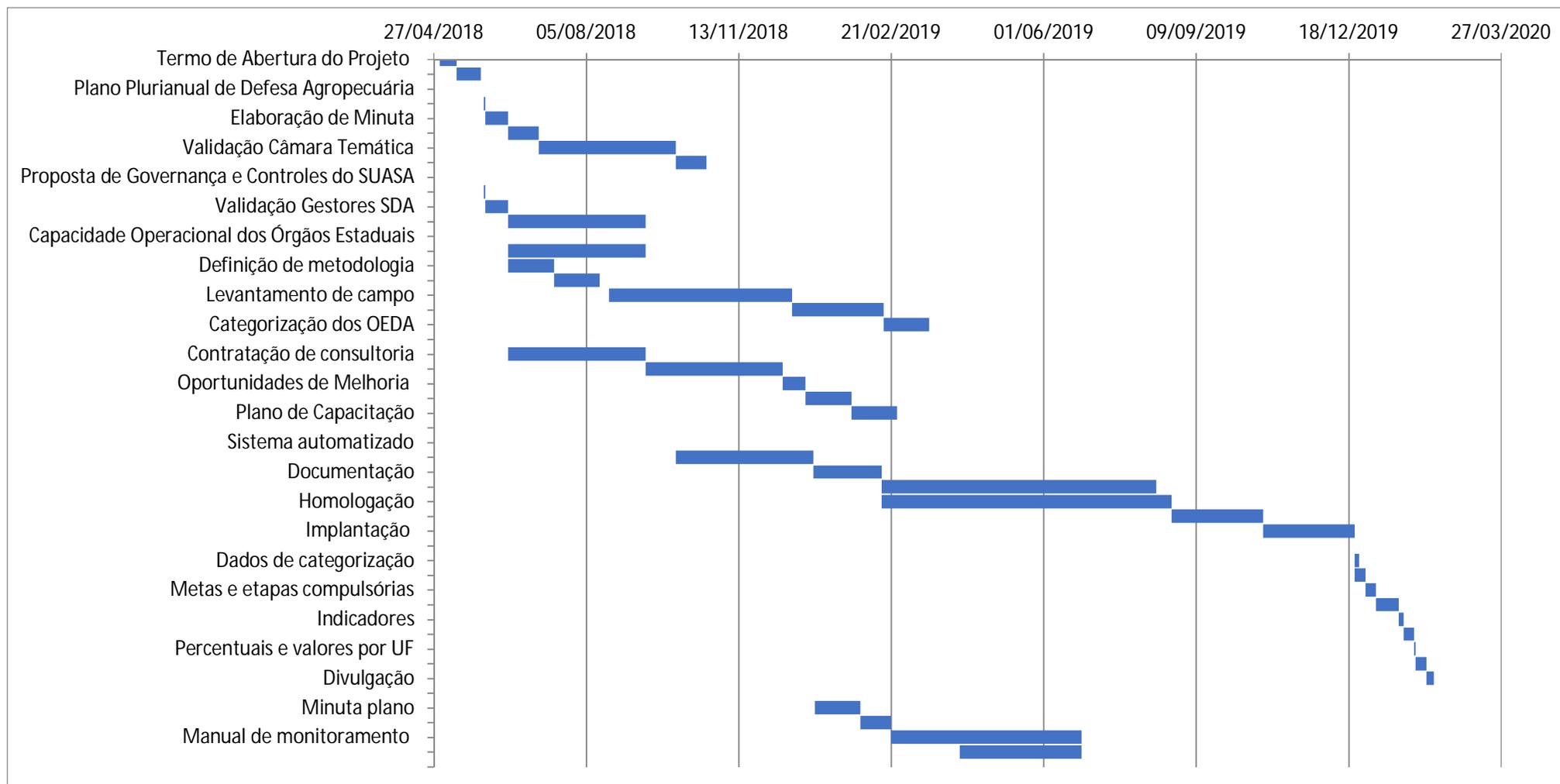


Figura 4. Gráfico de Gantt resumido, considerando os principais produtos e pacotes de trabalho do Projeto de Intervenção.

8. ESTIMATIVA DE CUSTOS DO PROJETO

| Produto | Custos estimados | Observações |
|---|-------------------------|--|
| Plano Anual de Defesa Agropecuária institucionalizado | R\$45.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Cronograma de avaliação da Proposta de Governança e Controles do SUASA validado | R\$30.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Capacidade Operacional dos Órgãos Estaduais levantada e classificada | R\$830.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto e contratação de consultoria. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Subprocessos mapeados e melhorados | R\$250.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto, contratação de consultoria e treinamento equipes operacionais. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Sistema automatizado implantado | R\$1.200.000,00 | Desenvolvimento do sistema |
| Matriz de critérios para definição de percentuais e valores aprimorada | R\$15.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Plano de monitoramento do uso dos recursos validado | R\$60.000,00 | Diárias e passagens membros equipe e colaboradores do projeto. Não foram considerados os custos fixos (salários, estrutura, etc.) |
| Total estimado | R\$2.430.000,00 | --- |

9. ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO

O projeto será conduzido e monitorado pela Coordenação-Geral de Articulação Institucional – CGAI. Serão realizadas reuniões semanais sobre o andamento dos trabalhos, com os membros da equipe que atuam no Distrito Federal e reuniões de nivelamento de informações a cada etapa em que for necessária a participação de membros que residem fora do DF.

Serão apresentados relatórios quinzenais sobre o andamento dos trabalhos para avaliar se o planejamento inicialmente traçado, considerando o cronograma, custos e escopo estão sendo cumpridos, assim como para elencar eventuais falhas e propor ações corretivas. Mensalmente o Gerente do Projeto apresentará o andamento dos trabalhos em reunião do Comitê de Gestão da Secretaria de Defesa Agropecuária. Alguns indicadores propostos são:

| Indicador | Linha de base | Meta | Meio de verificação |
|---|---------------|------|---------------------|
| Nº de dias de atraso no cronograma | 0 | 0 | Documental |
| Nº de órgãos estaduais com capacidade operacional levantada | 0 | 27 | Documental |
| Número de subprocessos mapeados | 0 | 19 | Documental |
| Número de servidores capacitados | 0 | 150 | Documental |
| Número de etapas de automação concluída | 0 | 6 | Documental |

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente projeto de intervenção busca oferecer soluções concretas para o aprimoramento do processo de gestão das transferências voluntárias no âmbito do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, o qual vem sendo objeto tanto de questionamentos internos, quanto dos órgãos de controle, ao longo dos últimos anos, tendo em vista o considerável volume de recursos envolvidos no financiamento das ações de Defesa Agropecuária e a necessidade de alinhamento às novas práticas de gestão pública e ao uso eficiente e transparente dos recursos públicos.

É uma iniciativa inovadora dentro da Secretaria de Defesa Agropecuária - SDA, ao propor a sensibilização e o esforço conjunto de diferentes áreas técnicas e instituições para colaborar com a implantação da visão sistêmica e integrada entre o Governo Federal e os Órgãos Estaduais Executores de Defesa Agropecuária, concebida pelo SUASA, aplicada em relação à uma situação concreta e de extrema sensibilidade: o planejamento e o uso dos recursos financeiros.

O complexo arcabouço de atividades, procedimentos e rotinas das áreas que compõem a Defesa Agropecuária foram um importante limitador inicial no levantamento dos dados e certamente se evidenciarão na implantação do projeto, o qual deverá ser analisado, criticado, ajustado e validado, no que couber, pelos Departamentos Técnicos e equipe designada para a sua execução, de forma a permitir o alcance dos objetivos aqui elencados.

Espera-se que, após a implantação do presente projeto, seja alcançado o reconhecimento, tanto pela Controladoria-Geral da União, quanto pelos diversos atores que compõem o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, destacando-se os usuários dos serviços relacionados à Defesa Agropecuária, quanto ao compromisso da Secretaria de Defesa Agropecuária em executar e coordenar as ações sob sua responsabilidade de forma eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas, Coletânea – Volume 2**. Brasília: ENAP, 2006. p 91-110.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Brasil. **Decreto n. 5.741, de 30 de março de 2006**. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5741.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Brasil. **Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Brasil. **Lei nº. 9.712, de 20 de novembro de 1998**. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, acrescentando-lhe dispositivos referentes à defesa agropecuária. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9712.htm>. Acesso em: 17 ago. 2017.

Brasil. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Brasil. **Portaria Interministerial nº. 507, de 24 de novembro de 2011**. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **A problemática das transferências voluntárias**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Maio/2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema10/2015_3190_transferencias-voluntarias_bruno-abadia>. Acesso em: 20 ago. 2017. 12p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses. 6 ed.** Brasília: Secretaria - Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em:

<<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convenios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>>. Acesso em: 20 ago. 2017. 80p.