

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

***“O sistema de planejamento da Fiocruz e o desafio da gestão do plano estratégico, com foco nos resultados institucionais”***

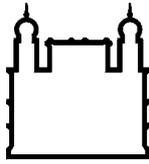
*por*

***Cláudia Domingues de Menezes***

*Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre Modalidade Profissional em Saúde Pública.*

*Orientadora: Prof.ª Dr.ª Virginia Alonso Hortale*

*Rio de Janeiro, julho de 2011.*



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



*Esta dissertação, intitulada*

***“O sistema de planejamento da Fiocruz e o desafio da gestão do plano estratégico, com foco nos resultados institucionais”***

*apresentada por*

***Cláudia Domingues de Menezes***

*foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:*

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Maria Pinheiro Souza

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Mirian Miranda Cohen

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Virginia Alonso Hortale – Orientadora

*Dissertação defendida e aprovada em 29 de julho de 2011.*

Catálogo na fonte  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca de Saúde Pública

M543s Menezes, Cláudia Domingues de  
O sistema de planejamento da FIOCRUZ e o desafio da gestão  
do plano estratégico, com foco nos resultados institucionais. /  
Cláudia Domingues de Menezes. -- 2011.  
62 f.

Orientador: Virginia Alonso Hortale

Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública  
Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

1. Planejamento Estratégico. 2. Gestão em Saúde. 3. Políticas,  
Planejamento e Administração em Saúde. 4. Modelos  
Organizacionais. 5. Institutos Governamentais de Pesquisa.  
I. Título.

CDD – 22.ed. – 362.1068



## SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 – MODELO DE GESTÃO DO ESTADO .....	12
3 – FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA.....	17
3.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL.....	21
4 – O MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA FIOCRUZ.....	26
4.1. AS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS PROPOSTAS POR MINTZBERG E O CASO FIOCRUZ.....	35
4.2 FORMULAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DA FIOCRUZ .....	41
4.2.1 O SISTEMA INFORMATIZADO DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ.....	44
4.3. ELEMENTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS DA FIOCRUZ E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DO PLANO ESTRATÉGICO .....	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
6. RECOMENDAÇÕES .....	57
7. REFERÊNCIAS .....	59

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - MODELO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE DO PQ FIOCRUZ 2005-2008.....	14
FIGURA 2: CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÃO E NECESSIDADE DE ALINHAMENTO.....	22
FIGURA 3- AS CINCO PARTES BÁSICAS DA ORGANIZAÇÃO.....	43
FIGURA 4 - FORMA DIVISIONALIZADA.....	47
FIGURA 5- ESQUEMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FIOCRUZ .....	50

## RESUMO

### **O SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ E O DESAFIO DA GESTÃO DO PLANO ESTRATÉGICO, COM FOCO NOS RESULTADOS INSTITUCIONAIS.**

A partir da análise do sistema de planejamento, analisar como se dá a gestão estratégica na Fiocruz, buscando identificar as possíveis limitações que culminaram nas dificuldades de monitoramento e avaliação do desempenho institucional presentes ainda hoje, com vistas a manter o valor histórico destes momentos para auxiliar na reflexão de modelos de gestão do desempenho institucional. Foi necessário descrever o processo de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades da Fiocruz a partir do modelo de planejamento implantado; descrever o papel da Diretoria de Planejamento da Fiocruz – Diplan - como componente da tecnoestrutura da organização na assessoria da gestão estratégica institucional, segundo o modelo proposto por Mintzberg (2004); discutir os elementos políticos e culturais que interferem nas diretrizes institucionais e no sistema de avaliação e monitoramento. A pesquisa é de caráter descritivo e os procedimentos técnicos para a realização do estudo se constituíram de fonte documental e bibliográfica. A Diplan, apesar de deter tecnicamente informações sobre as áreas de atuação de cada unidade e ter um olhar sistêmico sobre a instituição pela natureza do trabalho que realiza, pouco pode fazer uso destas análises para fins de subsidiar a alta direção com informações de relevância para traçar novos rumos para instituição. É necessário que estas análises sejam ratificadas e/ou construídas em conjunto com os atores envolvidos. O sistema de governança da Fiocruz, complexo pelas estruturas existentes, consultivas e deliberativas, de grande dimensão e diversidade cultural, política, estratégica, além dos grupos de trabalho, colegiados de gestão, câmaras técnicas, interferem em uma estrutura final de documento que possibilite dar foco nas estratégias necessárias ao alcance dos objetivos e nos rumos institucionais. O sistema de avaliação de desempenho institucional imposto pelo governo federal, em evolução, ainda não é o melhor modelo para mudar a cultura da organização em relação à necessidade de melhor evidenciar o compromisso com os seus resultados. Recomenda-se a rediscussão do papel da Diplan como ator na assessoria à formulação estratégica e sua implementação, monitoramento e avaliação e a reavaliação do papel do sistema de governança da Fiocruz na elaboração técnica do plano estratégico institucional.

**Descritores:** Planejamento Estratégico; Gestão em Saúde; Políticas, Planejamento e Administração em Saúde; Modelos Organizacionais; Institutos Governamentais de Pesquisa.

## ABSTRACT

### **FIOCRUZ PLANNING SYSTEM AND THE CHALLENGE FOR THE STRATEGIC PLAN MANAGEMENT, WITH A FOCUS ON INSTITUTIONAL RESULTS.**

Through the analysis of the planning system, this work analyses how the strategic management at Fiocruz occurs; identifying possible limits that led to difficulties of monitoring and evaluation of institutional performance still present nowadays, with a view to the historical value of these moments as part of the reflection of the management models of institutional performance. It was necessary to describe the process of planning, monitoring and evaluation of activities taking into account the implanted planning model; to describe the role of the Strategic Planning Directory/DIPLAN – as the organization technostructure unit responsible for the institutional strategic management, according to the model proposed by Mintzberg (2004); and to discuss the political and cultural elements that interfere with institutional guidelines and in the evaluation and monitoring system. This work is a descriptive research and was based on documentary and bibliographic sources. Although DIPLAN has information on the areas of expertise of each unit and has a systemic understanding of the institution because of the nature of its work, it makes little use of this analysis for the purpose of supporting senior management with relevant information to map new directions for the institution. It is necessary that this analysis be ratified and / or built together with the all actors involved. The governance system of Fiocruz is complex by its existing structures, its consultative and deliberative roles, its large size and cultural diversity, its political and strategic characteristics, including working groups and boards of management and technical chambers, interfere with a final document design that makes it possible to focus on the strategies needs to achieve the objectives and institutional direction. The institutional performance evaluation system imposed by the federal government, which is still developing, is not the best model to change the organizational culture in relation to its needs to better evidence the commitment to its results. It is recommended to re-discuss the role of DIPLAN as an actor in advising on strategy formulation and implementation, monitoring and evaluation of plans and the reassessment of the role of Fiocruz governance system in the technical development of the institutional strategic plan.

**Keywords:** Strategic Planning; Management in Health; Policies, Health Planning and Administration; Organizational Models; Government Research Institutes.

## 1 - INTRODUÇÃO

A Fundação Oswaldo Cruz, instituição pública estratégica de Estado para a saúde, é reconhecida, nacional e internacionalmente, pela importante contribuição de suas pesquisas e desenvolvimento tecnológico para a saúde pública. As atividades de geração de conhecimento e desenvolvimento tecnológico estão relacionadas a prestação de serviços de referência, produção de insumos para a saúde, formação e qualificação de quadros técnicos e dirigentes para o SUS, comunicação e informação para saúde, preservação do patrimônio histórico da saúde e patrimônio biológico. Como instituição pública de Estado, suas atividades possuem como foco os de fortalecimento das diretrizes governamentais na área da saúde que norteiam a atuação deste Estado. A atuação da Fiocruz nestas diferentes áreas se dá por meio das suas diversas unidades, inclusive com unidades fora do estado do Rio de Janeiro, dotadas de certa autonomia administrativa e, pode-se dizer, também estratégica, que possuem focos diferenciados em suas áreas de atuação.

O modelo de gestão estratégica da Fiocruz traz as referências do plano plurianual (PPA) do Governo Federal, mantém a tradição em pesquisa em doenças infectocontagiosas e avança em estudos em outras áreas de conhecimento para atender aos novos desafios epidemiológicos da saúde. Frente a esta diversidade e necessidades prioritárias, faz-se necessário o aprimoramento da gestão estratégica e o monitoramento e avaliação dos rumos tomados pela Fiocruz. A Fiocruz, em seu sistema de governança, possui instâncias de gestão e técnicas, incluindo a maior instância decisória que é o Congresso Interno, para a elaboração e condução de suas estratégias e atividades e que se expressam por meio dos planos de médio prazo para operacionalização dos mesmos. O grande desafio está em como coordenar e avaliar a eficiência e efetividade dos projetos institucionais tendo em vista o investimento de recursos públicos para que a Fiocruz continue contribuindo para a saúde pública no país.

Objetivando dar maior transparência à alocação e à compatibilização dos recursos, além de monitorar e avaliar o desempenho das suas atividades, a Fiocruz aprimorou o seu sistema de planejamento ao longo dos anos. Mudanças na

estrutura organizacional culminaram na implantação do Plano de Objetivos e Metas (PO&M) em 1994, instrumento básico de planejamento e programação do conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades, na época sob a coordenação da Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional e da Assessoria de Planejamento Estratégico (ASPLAN), hoje Diretoria de Planejamento Estratégico (Diplan).

*Seu objetivo foi o de retratar a produção física e orçamentária planejada e executada, e atender à gestão interna e às demandas externas, tais como a do Plano Plurianual, à da Gratificação de Avaliação de Desempenho de Ciência e Tecnologia- GDACT, às do relatório Gestor e às do Relatório de Atividades, que visam prestar contas à sociedade (Chagnon, 2007:20).*

No ano 2000, foi introduzida na administração pública federal a lógica da gestão por resultados, cujas principais inovações foram “a adoção do programa<sup>1</sup> como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio de estudo dos eixos, bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal”<sup>2</sup>. Essencialmente a partir da crítica ao modelo burocrático, no qual haveria um excessivo apego às regras e procedimentos, a denominada “nova gestão pública” defende a flexibilização dos meios e a orientação da organização e dos agentes públicos para o alcance de resultados.

Entende-se por resultado para o setor público o atendimento das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas públicas. Nesse sentido, eficiência<sup>3</sup> e eficácia<sup>4</sup> serão tão positivas quanto a capacidade que terão de produzir mais e melhores resultados para o cidadão (impacto na melhoria da qualidade de vida e na geração do bem comum) (Gespública, 2007).

A necessidade de modernização no modelo da gestão se dá pela velocidade das mudanças, impulsionadas pela rapidez na esfera da tecnologia da informação e comunicação e difusão do conhecimento. A gestão estratégica, então, surge com o importante elemento que vislumbra o futuro para melhor definir os objetivos estratégicos e analisar as políticas e tendências gerais.

---

<sup>1</sup> Instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) que concorrem para objetivos setoriais preestabelecidos, constituindo uma unidade básica de gestão com responsabilidade pelo desempenho e transparência das ações de governo (Anexo do Decreto 5.233 de 06/10/2004).

<sup>2</sup> Fonte: [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/evolucao\\_1.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_1.pdf).

<sup>3</sup> Usar com economia, zelo e dedicação os bens e os recursos públicos (ANDRE, M. A., 1999).

<sup>4</sup> Grau com que as metas, para um período e qualidade preestabelecidos, foram alcançadas.

Acompanhando os marcos definidores do planejamento público no país, a Fiocruz reestrutura em 2005 o seu sistema de planejamento, já assumindo a lógica do Plano Plurianual (PPA)<sup>5</sup> do Governo Federal que estabelece os programas e ações<sup>6</sup> para os diversos Ministérios, estratégia criada desde 1991, mas consolidada somente no final da década de 90 pelo governo. Em 2001 a Fiocruz, relacionando as ações do PPA do Governo Federal com os programas institucionais, elaborou as Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005. Mas foi no período seguinte que a Fiocruz assumiu de fato o planejamento do Governo Federal como norteador de seu plano de médio prazo. Desta forma foi instituído o Plano Plurianual Fiocruz (PPA-Fiocruz) 2004-2007, composto pelos Programas e Ações do Ministério da Saúde sob responsabilidade executiva da Fiocruz e que norteou durante o ano de 2005 intensos debates que ocorreram no âmbito das unidades a respeito do plano de médio prazo da instituição. Estes debates culminaram na aprovação do Plano Quadrienal (PQ) 2005-2008<sup>7</sup> durante a realização do V Congresso Interno, com a participação de mais de 400 congressistas. O PQ foi, então, estruturado por Programas e Ações do PPA e definiu as políticas e estratégias de médio prazo da instituição. O PQ também foi definido como documento de referência para a Elaboração do Plano Anual<sup>8</sup> da Fiocruz, que estabelece as metas físicas e orçamentárias para cada uma das ações do PPA, durante os exercícios fiscais respectivos<sup>9</sup>.

Neste contexto de mudanças do sistema de planejamento, se estrutura a Diretoria de Planejamento Estratégico - Diplan, subordinada à Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional da Fiocruz. Tem como missão “desenvolver e implementar estratégias e instrumentos que contribuam para a transparência, eficácia e efetividade das ações finalísticas da Fiocruz mediante o assessoramento para a formulação do Plano Estratégico; a consolidação da proposta físico-

---

<sup>5</sup> Estabelece os objetivos e metas para um período de quatro anos. É um instrumento da gestão governamental que visa otimizar o desempenho gerencial da Administração Pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo. É constituído por Programas e Ações (Decreto 5.233 de 06/10/2004).

<sup>6</sup> As Ações visam implementar os objetivos de um Programa e resultam em um produto (bens ou serviços). Seu desempenho é mensurado pelas Metas Físicas (sítio do MCT).

<sup>7</sup> O Plano Quadrienal traz as metas que guiarão as atividades da Instituição e das suas unidades para os próximos quatro anos, fixando as metas a serem alcançadas (Portal Fiocruz/Diplan)

<sup>8</sup> O Plano Anual corresponde ao momento normativo da metodologia do planejamento estratégico. Trata-se da etapa de programação física e orçamentária para o período, onde são definidos os processos / projetos a serem executados e suas metas correspondentes (sítio Diplan/Fiocruz).

<sup>9</sup> Fonte: (<http://www.fiocruz.br/planejamento/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=62#>).

orçamentária anual; o monitoramento, avaliação e controle do Plano Anual; o desenvolvimento e monitoramento de projetos estratégicos e a coordenação de convênios e outros acordos institucionais” (Relatório de Gestão, 2009).

A Diplan, então, assessora na gestão estratégica da instituição analisando a coerência dos projetos institucionais aos objetivos de cada ação do PPA Fiocruz (e que se traduzem nos seus principais macroprocessos) além de contribuir com as instâncias pertinentes na elaboração dos planos estratégicos da Fiocruz. Ter projetos institucionais coerentes aos planos plurianuais (da Fiocruz, conseqüentemente do Governo Federal) significa a responsabilidade da instituição em garantir que tais projetos cumpram a missão da Fiocruz e, mais que isso possa contribuir para o desenvolvimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, a Diplan fornece a cada unidade da Fiocruz elementos para que a proposta orçamentária relativa aos recursos advindos do tesouro nacional (recursos orçamentários) esteja em consonância com as metas físicas propostas para o ano em questão e, algumas delas, pactuadas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – metas do PPA. Em relação aos projetos financiados por recursos extra orçamentários, a Diplan concentra a celebração dos termos de cooperação, acompanhando a execução de metas e orçamento e prestando contas aos órgãos de fomento e de controle.

Durante o processo de elaboração do Plano Quadrienal 2005-2008 e, conseqüentemente, dos planos anuais, muitos desafios para o desenvolvimento da saúde no país foram apresentados, breves análises de contextos externo e interno à Fiocruz - as ameaças e oportunidades, os pontos fortes e fracos institucionais - foram descritos e, a partir destes elementos, foram elaboradas proposições para o de enfrentamento aos desafios colocados. Contudo, após a elaboração do plano estratégico, persistiram as dificuldades para monitorar e avaliar a implementação do mesmo e, principalmente, a efetividade destes planos. A Fiocruz, instituição de ciência e tecnologia para a saúde, tem debatido mais amplamente nestes últimos dois anos o seu papel para o desenvolvimento da saúde, tendo em vista o VI Congresso Interno realizado em 2010. A estratégia maior da Fiocruz, prioritariamente, precisa orientar as demais na busca por resultados para a sociedade e, deliberado no VI Congresso, foram assumidos os objetivos de “Promoção e melhoria das condições de vida e saúde da população” e “Fortalecimento da sustentabilidade política, técnica e econômica do SUS”. A saúde,

inclusive, nestes últimos anos tem sido descrita como oportunidade de desenvolvimento para o país.

*A saúde contribui de forma crescente para o dinamismo econômico das sociedades e sua integração com outros setores, como ciência e tecnologia, educação, comércio exterior e política industrial, entre outros, pode influir decisivamente no modelo de desenvolvimento de nosso país. (Relatório Final do VI Congresso Interno, 2010:5)*

Desta forma se debate a necessidade do monitoramento e avaliação do plano tático operacional, mas também das macrodiretrizes institucionais.

Uma organização pública não difere muito de uma empresa em relação aos desafios que enfrenta, na complexidade da organização do trabalho, estrutura organizacional e função do administrador. No entanto difere fundamentalmente em sua finalidade, valores, objetivos e na contribuição prestada à sociedade e de sua responsabilidade social. Contudo, independente das diferenças de objetivos entre empresas públicas e privadas, o fato é que as organizações públicas têm sido cobradas a prestar serviços com maior efetividade<sup>10</sup>, o que tem fomentado discussões importantes sobre a qualidade dos serviços prestados por esse tipo de organização. As pressões exercidas por níveis mais elevados de produtividade e qualidade têm se não na mesma rapidez e intensidade, transformado essas organizações (HANSEN E SILVA, 2002).

*A necessidade de garantir a boa aplicação dos fundos públicos bem como a eficácia e a efetividade destas instituições, expressas não apenas na geração de conhecimento, mas também no seu grau de integração ao processo produtivo e na sua capacidade de resolução de problemas sociais, coloca a avaliação do desempenho como um dos componentes centrais dos novos modelos de gestão da ciência e tecnologia. (Indicadores de Desempenho em Instituições de C&T em Saúde: a experiência da Fiocruz. Rosenberg e Lima, 2007).*

Hoje o orçamento anual da Fiocruz proveniente do Tesouro para a manutenção de suas atividades e investimentos gira em torno de dois bilhões de reais. Mecanismos para avaliar o desempenho institucional são exigidos pelos órgãos externos e importantes debates internos sobre “liberdade acadêmica” e “compromisso social” fomentam discussões sobre os resultados apresentados pela instituição. A preocupação de se planejar para oferecer soluções de médio prazo foi

---

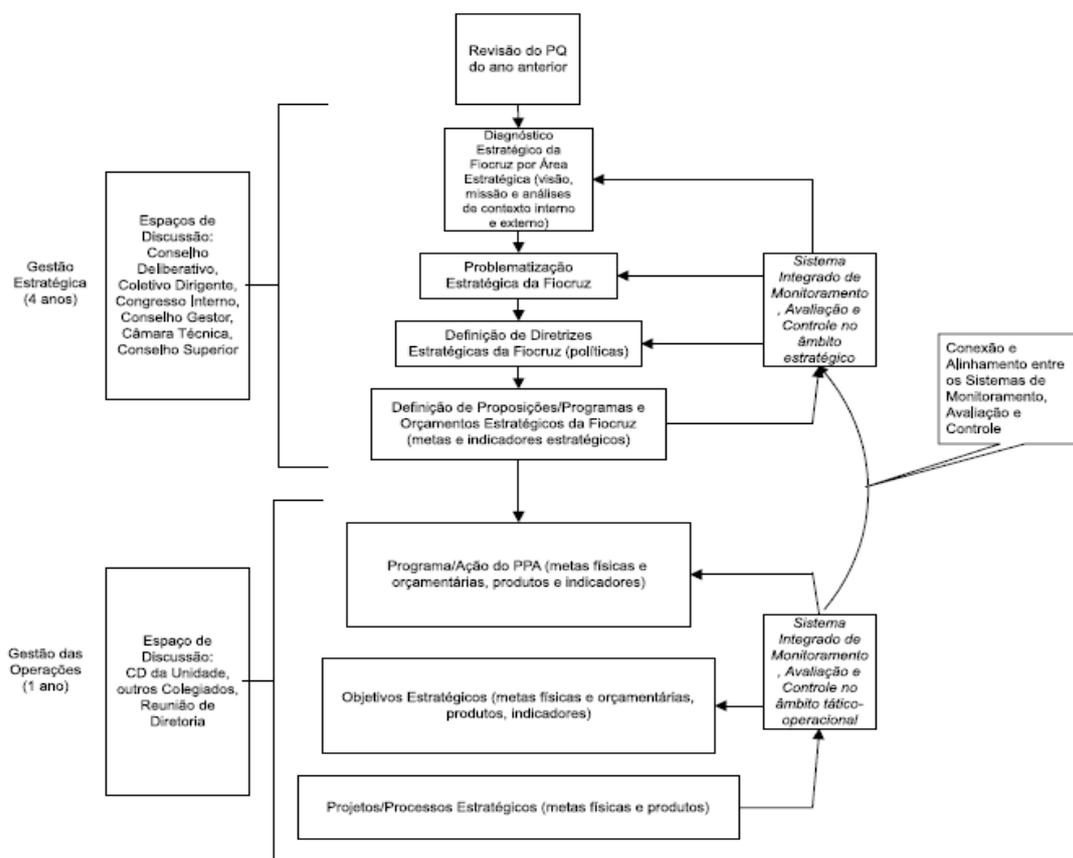
<sup>10</sup> É o grau de modificação da situação-problema (impacto), transformação de uma realidade a partir de uma intervenção realizada.

expressa nos planos quadrienais 2001-2005 e 2005-2008, este último com mais elementos que possibilitam o monitoramento e análise, como as proposições, projetos estratégicos, prazos e responsáveis. Contudo, em ambos os casos, não se estabeleceu uma regularidade no monitoramento e avaliação. Esforços para a consolidação de um plano estratégico são feitos, mas ainda são enfrentadas dificuldades no campo da análise da efetividade das suas ações.

Em 2005 a Diplan implantou uma ferramenta informatizada de gestão em todas as unidades da Fiocruz para que fosse possível acompanhar de forma mais regular as diversas atividades realizadas na instituição, acompanhar a execução das metas pactuadas e atender aos órgãos de controle. Foi um salto importante para que a organização começasse a pensar o seu desempenho. Contudo, no plano estratégico, o sistema informatizado foi insuficiente para o monitoramento e avaliação dos planos de médio prazo da instituição.

A figura 1 mostra o modelo de Monitoramento, Avaliação e Controle proposto para o Plano Quadrienal da Fiocruz 2005-2008, onde se propõe um Sistema Integrado de Monitoramento, Avaliação e Controle no âmbito estratégico e um Sistema Integrado de Monitoramento, Avaliação e Controle no âmbito tático-operacional, com uma conexão e alinhamento entre ambos.

FIGURA 2 - MODELO DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE DO PQ FIOCRUZ 2005-2008.



Fonte: Plano Quadrienal 2005-2008. Fiocruz, 2005

A afirmativa em relação ao vazio existente entre a elaboração e implementação do plano estratégico e a análise da efetividade do mesmo se dá pela ausência de mecanismos/sistema de Monitoramento, Avaliação e Controle no âmbito da Gestão Estratégica, como descrito na figura 1.

O documento “Diretrizes para a Formulação Estratégica do PQ 2001-2005” não contempla importantes elementos de um plano de ação como os resultados esperados, metas, responsáveis e indicadores de avaliação e monitoramento do PQ. As principais proposições estão elencadas no documento do referido PQ, contudo não há registro da consolidação do quanto o plano de ação foi implementado de forma a possibilitar uma avaliação da sua efetividade. O PQ 2005-2008 é elaborado com avanços no plano de ação, mas não houve sistemática de monitoramento do plano. A avaliação do mesmo se deu com a realização do Coletivo de Gestores, no ano de 2007, a partir de um documento base construído pela Diplan com a colaboração de gestores da fundação, porém sem ter sido precedido de por um

método de monitoramento que conferisse organicidade às diversas iniciativas apresentadas.

Sylvie Trosa (2001:90) comenta a respeito dos investimentos para planejar, quando se faz a previsão do futuro e cenários, estabelecem-se planos e objetivos, mas não há plano de implementação. Ela cita que “as ideias viram letra morta, até que uma nova iniciativa ou um novo acesso de planejamento prospectivo seja decidido.” Cita também a ausência de uma lista de ações para a execução do plano e a definição dos responsáveis pelas ações. Segundo a autora, parece um cenário caricatural, mas ainda existente. Chefias que não se comprometem com a implementação, pois, inclusive, podem não mais estar no cargo e a cultura por parte dos outros níveis da organização em afirmar não ter tempo para perder com “elucubrações”.

*Em muitos países a cultura do serviço público é marcada por essa oposição entre uma cúpula pensante, mas pouco responsável na obtenção de resultados práticos, e os quadros e agentes que desprezam a esfera dos planos em nome das pressões em seu trabalho cotidiano. Vê-se a que ponto certos projetos de empresa podem tornar-se descartáveis por não terem medido as fraturas pessoais e culturais dentro de uma organização (p. 90).*

O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) publicou em 2005 uma metodologia de planejamento estratégico para ser aplicada em suas unidades como parte de um esforço de implementar uma gestão estratégica, condizente com os desafios contemporâneos. O desenvolvimento social e econômico dos países é cada vez mais dependente da qualidade de suas organizações de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), e da sua capacidade de gerar conhecimento que possam ser apropriados pela sociedade como inovação. Investir racionalmente os recursos públicos disponíveis em pesquisa pode representar a diferença entre avançar para o grupo dos países modernos e desenvolvidos, ou permanecer no grupo dos países periféricos e incapazes de oferecer boas condições de desenvolvimento social aos seus cidadãos.

O MCT afirma neste manual que a Gestão Estratégica é a principal ferramenta gerencial utilizada para assegurar a sustentabilidade das organizações públicas de CT&I. Por isso o incentivo do MCT para a elaboração do plano estratégico de suas unidades, propondo um alinhamento das unidades com as políticas de governo e com a sociedade e ainda, incorporando a gestão estratégica como forma de incrementar a eficiência e eficácia e garantir a sustentabilidade ao

sistema, uma vez que para os gestores públicos de organizações de CT&I, o grande desafio é conseguir gerar resultados de pesquisa com impactos que justifiquem os investimentos públicos nessa área, alinhando a aplicação de recursos escassos com as demandas do desenvolvimento social e econômico e uma contribuição efetiva para a melhoria das condições de vida das populações que as sustentam. (Brasília, 2005)

Ao longo destes quatro anos na Diretoria de Planejamento Estratégico da Fiocruz - Diplan, atuando diretamente com o monitoramento e avaliação de desempenho da instituição, pode-se afirmar que a Fiocruz estabeleceu o monitoramento de seus planos anuais e que tal monitoramento e avaliação norteiam importantes discussões orçamentárias à luz da execução das metas estabelecidas no plano. Em continuidade, balizam a elaboração dos relatórios de prestação de contas aos órgãos externos.

Neste sentido sempre foram envidados esforços dos analistas da Diplan, subsidiando aos analistas de planejamento das unidades da Fiocruz com informações físicas e orçamentárias para a elaboração de seus planos anuais. Esta sempre foi a lógica também do instrumento de planejamento anterior, o PO&M (Plano de Objetivos e Metas), mas que orçamentariamente só analisava os recursos advindos do tesouro e os projetos por ele financiados. A nova ferramenta de informática implantada em 2005 – SIIG - possibilitou o registro de outras fontes de receita da instituição, fazendo-se conhecer a capacidade de captação de recursos externos de todas as unidades. O sistema possibilitou à gestão central da Fiocruz a obtenção de informações a respeito de projetos estratégicos, independente da fonte de financiamento e, ainda, o acompanhamento das metas plurianuais do PPA, através do monitoramento do Plano Anual,

No plano operacional, avalia-se a eficácia e eficiência institucional. Na Gestão Estratégica, além da eficácia e eficiência, existe a proposta de avaliação dos resultados alcançados com os planos de médio e longo prazo. Contudo, os resultados para sociedade ficam num plano de mais logo prazo, através de indicadores de efetividade. Este é o desafio maior. Em 2010 a Fiocruz aprovou o seu Plano de Longo Prazo - PLP, até 2022, e o novo Plano Quadrienal 2011-2014. O primeiro expresso através dos Objetivos Estratégicos e o segundo, através dos Macroprojetos. A Diplan, enquanto diretoria que faz parte da Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional está no momento de assessorar a instituição

no desenvolvimento de uma metodologia de monitoramento e avaliação do PLP e do PQ.

Traçar grandes estratégias institucionais para o alcance de objetivos que possam transformar a realidade de uma população ou comunidade, propor métodos de monitoramento e avaliação de desempenho em uma instituição de Ciência e Tecnologia composta por diferentes unidades que possuem certa autonomia, com focos diferenciados entre elas quanto às atividades finalísticas, diferentes formas de gerenciamento, cultura, é, por certo, um desafio.

Com o objetivo de analisar como se dá a gestão estratégica na Fiocruz, a pesquisa buscou identificar as possíveis limitações que culminaram nas dificuldades de monitoramento e avaliação do desempenho institucional presentes ainda hoje, com vistas a manter o valor histórico destes momentos para auxiliar na reflexão de modelos de gestão do desempenho institucional.

O estudo se deu a partir do primeiro Plano Quadrienal, 2001-2005, com um marco importante em 2005 quando da introdução da ferramenta informatizada no planejamento e da elaboração do Plano Quadrienal 2005-2008 sob a lógica do PPA, abordando inclusive as discussões ainda não concluídas sobre a formulação de metodologia de monitoramento do PQ 2011-2015.

Para isto, foi necessário (i) descrever o processo de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades da Fiocruz a partir do modelo de planejamento implantado; (ii) descrever o papel da Diplan como componente da tecnoestrutura da organização na assessoria da gestão estratégica institucional, segundo o modelo proposto por Mintzberg (2004); (iii) discutir os elementos políticos e culturais que interferem nas diretrizes institucionais e no sistema de avaliação e monitoramento.

A pesquisa é de caráter descritivo (Best *apud* Lakatos, 1999:22). Segundo o autor, “delineia o que é’ – aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente”. Os procedimentos técnicos para a realização do estudo se constituíram de fonte documental e bibliográfica.

A descrição do processo de planejamento, monitoramento e avaliação do plano institucional se fez a partir dos registros dos marcos estratégicos institucionais, expressos pelos planos quadrienais (2001-2005, 2005-2008 e, ainda, o mais recente PQ, deliberado em 2010, o PQ 2011-2014) e pelas Ações do PPA do Governo

Federal, política esta que reforça a lógica do serviço público voltada para uma gestão por resultados, primeiro capítulo deste trabalho. Há uma abordagem sobre a forma de monitoramento e avaliação de desempenho da instituição, que se dá através dos planos anuais das unidades, e cuja avaliação é sistematizada e divulgada, principalmente, através dos relatórios de gestão da Fiocruz, documento de análise do controle externo - o Tribunal de Contas da União (TCU). Os relatórios de gestão, elaborados anualmente, possuem como principal (mas não a única) fonte de dados em relação às metas alcançadas o Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG, que também é objeto de breve descrição deste trabalho. Tais análises foram enriquecidas com dados que detenho em virtude de minhas atividades na Diplan. O foco deste estudo está no monitoramento e avaliação dos planos, tendo como elementos secundários a inserção da Diplan neste processo, baseando-se na literatura de Mintzberg sobre as partes que compõem uma organização e, ainda, trazendo uma abordagem dos elementos políticos e culturais, também propostas pelo mesmo autor.

A seguir foram feitas considerações acerca dos avanços e dificuldades para a implementação de um modelo de gestão estratégica com foco na avaliação de desempenho, tendo em vista a necessidade de construir caminhos para que o desempenho institucional seja monitorado, avaliado, de forma a gerar aprendizado institucional, responder aos órgãos de controle, às expectativas do Governo e, principalmente, à sociedade.

## 2 – MODELO DE GESTÃO DO ESTADO

Existem muitos estudos que discutem o papel do Estado. O Estado paternalista, “sabedor” de todas as necessidades da sociedade; o Estado liberal mínimo, que não dispõe mais de legitimidade própria. Hoje, norteando estas discussões, estão as transformações que a sociedade vem sofrendo, fruto da globalização econômica e tecnológica, dos usuários que estão mais exigentes, as relações hierárquicas que não são mais aceitas pelos funcionários e nem eficazes quanto ao controle e, ainda, a pressão da opinião pública que cobra a transparência na prestação de contas por parte do governo (TROSA, 2001:35).

De acordo com Trosa (2001:35), “as transformações do serviço público se originam cada vez menos de ideologias *a priori* e mais da necessidade de se enfrentar as profundas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas”.

Associada a essas transformações tecnológicas está a hegemonia do conhecimento científico e tecnológico, exigindo dos governos e das organizações, para o desenvolvimento dos países, maior capacidade de planejamento e gestão de forma a se manterem competitivos, com destaque dado a capacidade de gestão do conhecimento gerado (LASTRES, 2002). Não é objeto deste estudo tratar dos modelos de gestão do Estado na economia e, conseqüentemente no desenvolvimento tecnológico e nas políticas públicas; no entanto para ilustrar nosso pressuposto, trazemos uma citação feita por Trosa (2001) sobre alguns países onde o Estado adota determinado modelo de gestão na prestação de serviços públicos, visando atender as necessidades colocadas pelas transformações na sociedade, porém com eficiência e qualidade, reforça a necessidade do Estado estar se adequando às necessidades de modernização na gestão.

*É necessário um novo modelo que não seja a imposição nem a sujeição. Esta obra classifica esse novo modelo como Estado contratual ou Estado síntese. Ele não impõe, pois se baseia na negociação. Não é submisso, pois escutar e negociar não significa dar razão; o Estado permanece como guardião de uma solução de síntese entre os pontos de vistas e os interesses. (p. 18)*

A colocação acima nos faz refletir sobre que modelo de Estado que queremos? Defende a negociação, mas mantém o importante papel do Estado na condução de decisões que considere diferentes interesses. As organizações públicas sentem-se por vezes ameaçadas pela competitividade, a possível falta de

controle do Estado sobre a regulação dos diversos interesses, ocasionando uma corrida para a reflexão de como a organização pública pode se tornar mais competitiva, interessante para o Estado e para a sociedade.

Sem aqui discutir virtudes ou equívocos, o governo brasileiro elaborou em 1995 o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Segundo consta no Plano (BRASÍLIA, 1995):

*É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (p.7).*

A Reforma Constitucional em 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O PPA estabelecia as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. O primeiro PPA, para o período 1991-1995, foi elaborado com o objetivo principal de cumprir a exigência constitucional. O PPA 1996-1999 já introduziu novos conceitos do planejamento federal, abordando a integração e desenvolvimento dos eixos nacionais, projetos estruturantes com vistas à transformação no ambiente econômico e social.

Com o PPA 2000-2003, foi introduzido na administração pública o conceito de gestão por resultados e dentre algumas inovações, o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal<sup>11</sup>.

*O Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avança Brasil, trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. Com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. A decisão foi transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados. O Decreto no 2.829, de outubro de 1998, constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo. Esse decreto determina que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos, fixa os princípios de gerenciamento dos programas*

---

<sup>11</sup> Fonte: <http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download>.

*e do plano, cria a figura do gerente de programa, fixa suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano. (Garces e Silveira, 2002)*

No entanto foi somente no período 2004-2007 que o PPA foi efetivamente utilizado como instrumento do Planejamento Federal<sup>12</sup>.

*Embora os recursos públicos sejam escassos frente às necessidades, não raramente os programas de governo falham em alcançar os resultados desejados mais por deficiência na gestão do que por carência de recursos. O reconhecimento desta limitação levou o governo federal a editar o Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, estabelecendo normas para a gestão do PPA 2004-2007 e competências e atribuições do gerente de programa e equipe de apoio.<sup>13</sup>*

A busca pela eficiência passa pela necessidade de desburocratização e flexibilização do serviço público, tendo em vista a constante mudança do contexto. De acordo com Motta (2007:118): “na perspectiva prática, a busca da flexibilidade constitui um processo de relativizar dimensões administrativas antes consideradas rígidas, como conseqüência da necessidade de adaptação a novos contextos de mudança”.

Como o PPA 2008-2011 é norteado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>14</sup>, o Ministério da Saúde lança em 2007 o “Mais Saúde”, também conhecido como “PAC da Saúde” que apresenta diretrizes, objetivos, medidas e metas prioritárias para o período 2008-2011. Órgãos e instituições da administração direta e indireta do Ministério da Saúde como a Fiocruz, Funasa (Fundação Nacional de Saúde), Hemobrás (Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia), Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária), ANS (Agência Nacional de Saúde), SCTIE (Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos), SVS (Secretaria de Vigilância Sanitária) e outros, estabelecem as ações e metas para o alcance dos objetivos de aceleração do crescimento de acordo com suas atividades finalísticas e são monitoradas em relação ao seu desempenho.

O Governo Brasileiro tem investido na definição e no aprimoramento de instrumentos de gestão inovadores, condizentes com a realização de uma gestão

<sup>12</sup> Fonte: <http://www.diplan.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=46>.

<sup>13</sup> Fonte: Visão Geral do Ciclo de Gestão do PPA – Material introdutório do curso PPA: Elaboração e Gestão – Ciclo Básico, Brasília maio/2007)

<sup>14</sup> O PAC é definido como “um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país.” (Portal Brasil, 2010)

pública por resultados, buscando o alcance progressivo de melhorias nos níveis de eficácia, eficiência e efetividade da ação pública. (Salgado, 2006)

Para instituições públicas de ciência e tecnologia, com programas que definem recursos para investimentos para o desenvolvimento desta área e sob controle dos órgãos externos, como o Tribunal de Contas da União – TCU, tais organizações cada vez mais se orientam no sentido de uma gestão mais eficaz. Segundo Schwartzman (2001), no Brasil, o Estado tem sido o maior indutor e promotor das ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico ao longo do último século.

Desta forma, é necessário que as organizações públicas, em especial, o caso da Fiocruz, instituições de C&T em saúde, se alinhem às exigências da atualidade quanto à concorrência por recursos, à manutenção da competitividade e à própria manutenção da sua existência, com a adoção de ferramentas, reestruturações e a implementação de novos procedimentos nas formas de gestão.

Martins e Marini (2010) resumem na figura 2 as rápidas mudanças do papel do Estado, onde a necessidade de alinhamento de modelos de gestão pública para atender aos requerimentos desses novos tempos torna-se imperioso.

FIGURA 2: CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÃO E NECESSIDADE DE ALINHAMENTO



Fonte: Um Guia para Governança de Resultado na Administração Pública, (Martins e Marini, 2010:14)

Após o momento de Reforma do Estado – Estado promotor e regulador, os autores citam que “o mundo contemporâneo impõe arranjos de governança não apenas estatais para lidar com problemas complexos. ” Eles citam o modelo de governança social, em vez de tipicamente gestão pública. É o estado-rede, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. Estes arranjos

pressupõem “um equilíbrio institucional entre poderes destas esferas, visto que cada uma delas possui limitações e vantagens comparativas”.

A partir deste momento, fica caracterizada a necessidade de eficiência do setor público e a complementaridade entre estas esferas de prestação de serviços. É advento da nova administração para o desenvolvimento, não mais dicotomizando o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

*Busca tratar de forma integrada a dimensão de desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de estado-rede, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil. (Martins e Marini, 2010)*

### 3 – FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA

O planejamento estratégico no setor público foi orientado, em princípio, para as organizações militares e para apoiar à formulação de políticas de governo em grande escala. Verifica-se, entretanto, que nas últimas quase três décadas que as práticas do planejamento estratégico passaram a ser aplicadas de forma mais consistente nas organizações públicas, a partir das reformas dos órgãos do Estado orientadas sob o enfoque do modelo gerencial, que passou a dar ênfase no conceito de eficiência, eficácia e efetividade governamental.

Segundo Motta (2007), a palavra *estratégia* tem sua origem em 500 anos a.C. e seu conceito sempre esteve associado à visão militar. A transposição deste conceito para a administração serviu para qualificar a amplitude da perspectiva, em escopo e tempo, que se fazia necessária a um mundo de mudanças crescentes. Alguns princípios e idéias da estratégia militar, por sua semelhança, até foram incorporadas às estratégias gerenciais. Para esse autor, porém, “o campo de batalha, em comparação com a ambiência empresarial, é acentuadamente mais simples.” (p.81).

Mintzberg (2004:21) cita que em meados dos anos 60 o planejamento se instalou na maioria das corporações de grande porte. “Naquela época, a noção de planejamento estratégico entrou em ação, para em dez anos se tornarem uma obsessão virtual entre as corporações norte-americanas.”

Motta (2007) considera que nos anos 60 o conceito de estratégia, já associado ao termo planejamento, se popularizou no meio empresarial. E isto aconteceu quando os gestores das organizações perceberam a necessidade de estarem alertas às possíveis mudanças futuras. O planejamento estratégico era mais do que ter uma visão de futuro associada a objetivos específicos, “não mais se praticando isoladamente as previsões por estudo de tendência, séries históricas e extrapolações estatísticas” (MOTTA, 2007:85). Isto já não servia às imposições de uma era de mudanças sociais e econômicas muito rápidas. Com isso, introduz-se a visão da ação da organização a longo prazo e instituem-se novos métodos analíticos e prospectivos de se definir futuros alternativos, expressa por Motta (2007) da seguinte forma:

*Conseqüência direta da aquisição da perspectiva sistêmica e contingencial em administração, o planejamento estratégico parte da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos, baseado em fluxo de informações sistemáticas sobre as transformações entre ambiente e organização, que determinam possíveis variações no senso de missão sócio-econômica da empresa (p.85).*

Com tais características, somando-se a análise de oportunidades e pontos fortes e fracos da instituição, a atividade clássica do planejamento não deve ser delegada a comissões ou grupos de planejamento. “Constitui a essência da gerência de alto nível, sobre a qual recai o maior peso da responsabilidade externa e interna pelos rumos da organização” (MOTTA, 2007:86).

Críticas foram feitas ao planejamento estratégico, no que se refere as propostas racionais de análise antecipatória. Segundo Mintzberg, uma ambiência extremamente hostil e de imprevisibilidade, ou seja, sem a esperada “calmaria” após uma turbulência para recuperar os possíveis danos, mostrou a ineficiência do planejamento estratégico. O autor faz aqui uma referência sobre o dinamismo do planejamento estratégico. Não há tempo para avaliar uma estratégia e propor uma nova de forma tão sincronizada e estável. Por isso o autor fala de estratégias que foram pensadas e realizadas, pensadas e não realizadas e as estratégias emergentes, que não foram identificadas anteriormente, mas estão acontecendo de forma a conduzir a instituição ao alcance de seus objetivos.

Mintzberg (2004) traz considerações interessantes sobre a falácia da predeterminação. Ele cita William Dimma, Diretor Executivo de uma importante instituição financeira canadense, que afirma que só há quatro formas de lidar com o futuro: ignorá-lo, prevê-lo, controlá-lo e reagir a ele. Como a primeira e a última não estão no escopo do planejamento, hoje ele parece estar mais preocupado com a previsão, apesar de existirem argumentos sobre o predomínio da terceira forma. A partir daí o autor traz conclusões de pesquisas que enfatizavam a importância da previsão correta para o sucesso do planejamento estratégico, como por exemplo, Makridakis (trabalho publicado em 1990): “a capacidade de fazer previsões precisas é central para as estratégias de planejamento efetivas” e “as atividades de planejamento devem aceitar as imprecisões inerentes em previsões de longo prazo”.

Mas como prever “corretamente” o futuro? Mintzberg cita uma frase de autor desconhecido, que qualifica como “irresistivelmente simples”: “o futuro não existe;

como poderia haver conhecimento sobre algo que não existe? ” e cita ainda a frase de Dimma, de 1985:

*Seja cético, não cínico, sobre todas as previsões. Desconfie intensamente das extrapolações porque em geral são baseadas em suposições simplistas. Desconfie de modelos econométricos e de simulações elaboradas. Mais especificadamente, desconfie de modelos assistidos por computador que transmitem um ar espúrio de autenticidade ao exercício, mas são baseados em suposições não menos suspeitas que qualquer método mais rotineiro. Desconfie da elegância e da complexidade. Prefira o bom senso à técnica. (Mintzberg, 2004:189. apud Dimas, 1985:25)*

Mintzberg fala sobre “cenários em vez de previsões” e cita Michael Porter que afirma que na impossibilidade de prever o futuro, especulando sobre vários deles, pode-se chegar ao futuro correto. Porém Mintzberg diz que não é simples assim. Quantos cenários construir? Quanto mais, melhor, mas o tempo dos planejadores não é ilimitado. Qual o número de configurações possíveis que um ambiente pode lançar para uma organização? O que fazer depois que vários cenários foram construídos?

Mintzberg (2004:40) afirma então que para alguns planejar é pensar o futuro, para outros é controlar o futuro, ou tomar uma decisão. Entretanto considera que a formalização é o ponto importante para entender o planejamento. Conclui que planejamento é “um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões”.

A partir dos anos 70, dentre as várias vertentes de planejamento estratégico utilizadas na América Latina, destaca-se o Planejamento Estratégico Situacional - PES, de Carlos Matus (ARTMANN, 2000:98).

*O Planejamento Estratégico Situacional - PES foi idealizado por Matus, autor chileno, a partir de sua vivência como ministro da Economia do governo Allende, no período de 1970-73, e da análise de outras experiências de Planejamento normativo ou tradicional na América Latina cujos fracassos e limites instigaram um profundo questionamento sobre os enfoques e métodos utilizados. (p.98)*

Este novo método foi introduzido no Brasil no final dos anos oitenta, disseminou-se e foi adaptado amplamente nos locais onde foi utilizado, particularmente no setor público. Isto ocorreu principalmente a partir de 1985, com a redemocratização e o movimento da Reforma Sanitária. Era um bom cenário para as idéias inovadoras e criativas de Carlos Matus, que foi fonte de inspiração de

diversos estudos na Fiocruz. Artmann (2000), baseada em Carlos Matus, define os quatro momentos do PES:

**Momento explicativo:** esse é o momento da seleção e análise dos problemas considerados relevantes para o ator social e sobre os quais ele pretende intervir. (...)

**Momento normativo** - as propostas de ação em diferentes cenários: este é o momento de desenhar o plano de intervenção, ou seja, de definir a situação objetivo ou situação futura desejada e as operações/ações concretas que visam resultados, tomando como referência os nós críticos selecionados. (...)

**Momento estratégico** - construindo a viabilidade do plano: nesse momento é realizada a análise de viabilidade do plano nas suas várias dimensões: política, econômica, cognitiva, organizativa. No momento anterior já é feita uma pré-análise de viabilidade, mas agora é necessário um cálculo mais profundo através da simulação. (...)

**Momento tático-operacional** – a gestão do plano: elaborado o plano (flexível e adaptável à conjuntura), feita a análise de viabilidade, chega-se ao momento da ação, da implementação do plano. Lembremos que, na visão do PES, planejamento e gestão são inseparáveis, o plano não é o desenho no papel, mas um compromisso de ação que visa resultados, impactos nos problemas selecionados, que se traduzam em novas situações mais favoráveis do que a situação inicial.

O Método PES é antes de tudo um enfoque metodológico com alguns princípios e visões filosóficas sobre a produção social, a liberdade humana e o papel dos governos, governante e governados. A análise de problemas, a identificação de cenários, a visualização de outros atores sociais, a ênfase na análise estratégica são elementos fundamentais e diferenciadores do PES em relação a outros métodos de planejamento.

Existe uma diversidade de metodologias para a formulação estratégica, todas em busca de uma gestão que gere resultados. Martins e Marini (2010) descrevem sucintamente diversas metodologias de gestão de desempenho já disseminadas na esfera pública, antes desenvolvida para as organizações do setor privado, a saber: Balanced Scorecard (BSC), Gestão da Qualidade Total e PDCA, Prisma de Desempenho, Cadeia de Valor de Porter, Gestão de Projetos – PMBOK. As metodologias do PES e do Valor Público, também descritas pelos autores, foram concebidas para o setor público.

Associadas as diversas metodologias, hoje vêm sendo utilizadas técnicas denominadas prospecção, prospectiva e estudos do futuro. Conceitos que trabalham com cenários, preparando-se para eles, como já afirma o PES mas, principalmente, conseguir, por meio de elementos sociais, políticos, culturais e estratégicos, interferir

para que o futuro desejável seja alcançado. Não é tão somente adaptar-se a ele. Envolve ciência, tecnologia e inovação. Amplia-se, então, a interação entre tecnologia e sociedade. Desta forma, conforme este último conceito, citamos Michael Godet. Segundo Michel Godet (1993), “La prospective” não é apenas um enfoque exploratório (antecipação estratégica), mas representa também um enfoque normativo (desejado). É o espaço onde “o sonho fecunda a realidade; conspirar por um futuro desejado é não sofrer mais pelo presente. Assim, a atitude prospectiva não consiste em esperar a mudança para reagir – a flexibilidade por si mesma não leva a lugar nenhum – mas sim controlar a mudança no duplo sentido, no de pré-atividade (preparar-se para uma mudança esperada) e no de pró-atividade (provocar uma mudança desejada): o desejo é a força produtiva do futuro”.

### **3.1. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL**

Drucker (2002) confere às organizações públicas um caráter estratégico para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um povo. Assim, com as mudanças em todas as esferas da sociedade e com a importância dos serviços prestados por organizações públicas, cada vez mais reconhecidos, muito esforço tem sido empreendido no sentido de melhorar o desempenho dessas organizações.

O sistema de avaliação de desempenho exerce papel importante na gestão de uma organização, entretanto não pode ser considerado a solução para tudo que está errado ou caminhando para o fracasso dentro da mesma. Um bom sistema de avaliação de desempenho é aquele que está coerente com os objetivos estratégicos da Instituição. Através do sistema de avaliação de desempenho, a organização pode identificar suas capacidades e níveis de desempenho esperados, tanto dos processos quanto do sistema organizacional. Além de identificar onde precisa ser melhorado, onde é necessário alocar recursos e concentrar forças.

O processo de gestão do desempenho é meio pelo qual a organização administra seu desempenho, de acordo com as estratégias corporativa e funcional e seus objetivos. No centro do processo de gestão do desempenho está o sistema de medição de desempenho que integra todas as informações dos sistemas relevantes – revisão e desenvolvimento da estratégia, contabilidade gerencial, administração

por objetivos, medidas de desempenho não financeiras formais e informais, esquemas de incentivos/bônus e avaliações de desempenho individual. A efetividade do processo depende de como as informações são coletadas e consolidadas.

Kondo (1998) cita que em instituições públicas de C&T, os esforços para recolher os dados e desenvolver indicadores devem ter seu foco deslocado da eficiência econômica para uma visão mais equilibrada e que inclui as dimensões relacionadas ao bem-estar social.

Esse autor se refere aos indicadores de C&T da OCDE – indicadores de produtos e indicadores de insumos – que analisam o Sistema Nacional de Inovação. Tanto as metodologias, como os dados são adequados às suas realidades específicas. Não podem, portanto, ser acriticamente repetidos nos países menos desenvolvidos. Uma das premissas apontadas pelo autor é que: “o crescimento econômico (através do desenvolvimento tecnológico) pode solucionar a maioria dos problemas. Nos países menos desenvolvidos, uma das dimensões que a política científica e tecnológica também deve considerar é como contribuir para o processo de crescimento social”.

Os indicadores confiáveis possuem importantes razões para serem usados; a seguir, o destaque de algumas delas sinalizadas pelo autor:

- Compreender a contribuição do progresso técnico ao crescimento econômico;
- Responder a perguntas como: qual é o nível de interação entre as instituições de pesquisa financiadas pelo governo, as universidades e as empresas privadas; qual é o potencial de inovação desses setores; qual é o nível de qualidade das pesquisas universitárias;
- Realizar as seguintes funções: monitorar o desempenho do sistema de C&T; avaliar o sistema e modificar a alocação de recursos para melhorar a eficiência do sistema de C&T; justificar ou negociar orçamentos para C&T;
- Apoiar as atividades: estabelecimento de políticas de C&T; assessorias a ministros e a outros altos funcionários; prestação de contas aos contribuintes que financiam atividades de C&T; análise do SNI (Sistema Nacional de Inovação).

Segundo Brisolla (1998), a crise econômica dos anos 70 que diminuiu os investimentos públicos em pesquisa, gerou a necessidade de introduzir critérios de avaliação mais rigorosos da pesquisa pública e de sua legitimação junto à sociedade que a mantém.

*Assim, a onda de avaliação institucional que se propagou por todos os órgãos públicos nos países centrais chegou ao setor científico e tecnológico. Tratava-se de auferir a eficiência do sistema com a clara finalidade de aumentar sua produtividade e, principalmente, o impacto sobre o setor econômico. Os indicadores de ciência e tecnologia surgem, portanto, para subsidiar a avaliação institucional e permitir estudos sobre a atividade científica e tecnológica (BRISOLLA, 1998).*

A autora também cita os fenômenos recentes - globalização dos mercados e crescente importância do conhecimento na composição do valor da produção de bens e serviços que tem tornado a avaliação uma prioridade na política científica e tecnológica.

O objetivo da avaliação do desempenho é saber se a instituição se desenvolve no ritmo adequado aos seus objetivos. A história das organizações mostra que a prática de avaliação do desempenho, por si só, favorece a promoção de melhorias. Mas as organizações devem cuidar para que a avaliação alcance as suas diferentes dimensões ou perspectivas, caso contrário corre-se o risco de promover mudanças que não resultem em melhorias como um todo. Examinadas as diferentes perspectivas há que se identificar e medir os indicadores que mostrarão seu desempenho, pois só se consegue melhorar de maneira sustentável aquilo que se consegue medir. Medição de desempenho é então a aplicação de uma medida ou de um conjunto de medidas de suporte à tomada de decisão e às operações de uma instituição e visa monitorar o alcance da missão, dos objetivos e das prioridades<sup>15</sup>. O planejamento de uma organização é retroalimentado pelo monitoramento que consiste na definição de padrões para medir desempenho, corrigir desvios ou discrepâncias e garantir que o planejamento seja realizado (MACHADO, 2004, p.12 *apud* CHIAVENATO, 1993).

O planejamento é vital para que a avaliação de desempenho possa cumprir sua finalidade de promover a efetividade, eficácia e eficiência da ação governamental. Somente mediante um processo coordenado e consistente de definição de diretrizes e prioridades vincular-se-ão metas e objetivos a ações a serem implementadas, as quais, dessa forma, poderão ser objeto de avaliação quanto aos meios e resultados (MACHADO, 2004; p. 25 *apud* SANTOS e CARDOSO, 2001).

---

<sup>15</sup> Fonte: <http://www.cgu.unicamp.br/pei/documentosPlanes/PlanejamentoAvaliacao.pdf>

Em dezembro de 2009, o Ministério do Planejamento lança o Guia Referencial para a Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, uns dos produtos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

Hoje o modelo de gestão e provimento dos serviços públicos - Governança Pública baseia-se em múltiplos arranjos, com a participação de diversos agentes (estado, terceiro setor, mercado...). O estado possui o papel de direcionador estratégico, indutor e fomentador essencial para a ativação e orientação dos demais atores. Antes, a Administração Pública era associada a um papel preponderante do estado como executor direto no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços. Neste novo modelo o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado. O alcance de resultados passa a ser perseguido pelo setor público, atendendo às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público (BRASÍLIA, 2009). Esse Guia faz algumas considerações a respeito dos resultados e aponta fatores que os promovem: consciência estratégica, liderança, estrutura, processos, projetos, contratualização, pessoas, tecnologias de informação e comunicação, recursos financeiros. Para harmonizar os fatores promotores de resultados, far-se-ia necessário um modelo de gestão com os atributos de ser dinâmico, abrangente e multidimensional.

*...ser **dinâmico** significa não se limitar apenas em definir e mensurar resultados, mas sim, em definir resultados (a partir de um planejamento abrangente), alcançá-lo (mediante processos claros de implementação), monitorá-los e avaliá-los (a partir de “controles”, acompanhamento e ajustes decorrentes. (...)*

*ser **abrangente** é basear-se num conceito amplo de desempenho que englobe tanto os esforços quanto os resultados propostos, presumindo que não há resultado sem alinhamento de esforços, assim como, esforços desalinhados só promovem desempenho por conta do acaso. (...)*

*um modelo ideal de gestão para resultados deve ser **multidimensional**, isto é, consiste em considerar as múltiplas dimensões de esforços (processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e pessoas) para alinhá-los aos resultados. (Brasília, 2009)*

O Guia elaborado pelo MPOG explicita os significados dos termos desempenho e gestão do desempenho. Desempenho significa “esforços compreendidos na direção de resultados” e a Gestão do Desempenho “um conjunto

sistemático de ações que buscam definir o conjunto de resultados a serem alcançados e os esforços e capacidades necessários para seu alcance, incluindo-se a definição de mecanismos de alinhamento de estruturas implementadoras e de sistemática de monitoramento e avaliação.” Para os autores do Guia, a mensuração é parte essencial de um modelo de gestão do desempenho.

A apresentação de indicadores já vem sendo exigida dos gestores públicos desde a edição da Instrução Normativa TCU nº 6 de 8 de junho de 1994<sup>16</sup>. Mas, de acordo com o Machado (2004: pg), que realizou estudo do TCU, há a referência de que “as informações apresentadas são pouco aproveitadas ante o enfoque estritamente legalista das análises das contas dos órgãos e entidades.” Entendeu-se, então, que a avaliação dos resultados da gestão também deveria ser um desafio a ser alcançado.

---

<sup>16</sup> Art. 13. Os processos de tomadas de contas de que trata este Capítulo serão compostos das seguintes peças:

II – relatório de gestão do Titular da Diretoria Geral de Administração ou unidade equivalente destacando, dentre outros elementos:

...

c) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pelo órgão.

#### 4 – O MODELO DE GESTÃO ESTRATÉGICA NA FIOCRUZ

O planejamento estratégico na estrutura organizacional:

A primeira estrutura criada em 1976 na Fiocruz relacionada ao planejamento - Secretaria de Planejamento - teve como objetivo coordenar e supervisionar o processo de planejamento e a elaboração do orçamento da Fiocruz. Ainda nos anos 70, como uma Assessoria Técnica, e sempre subordinada à Presidência, sua competência incluía a apreciação e o acompanhamento de planos, programas e projetos, assim como dos orçamentos anuais e plurianuais. Contudo, as questões relacionadas às obras foram transferidas para o Escritório de Obras da Fiocruz.

Em 1979, como órgão seccional do Sistema Federal de Planejamento, a assessoria começa a ter um caráter cada vez mais estratégico na instituição, passando a incluir em suas atribuições a proposição de políticas e ações de modernização administrativa, atividades de captação de recursos externos e, ainda, o estabelecimento de fluxos informacionais destinados a apoiar o processo decisório da instituição. A estrutura básica, então, passa a ser a seguinte: Coordenadoria de Planejamento; Coordenadoria de Orçamento; Coordenadoria de Modernização Administrativa. Fica então instituído o Sistema de Planejamento, Orçamento, Informações Técnicas e Modernização Administrativa. Logo em janeiro de 1980, através de ato da Presidência, foram fixados os objetivos e atribuições dos Núcleos setoriais de planejamento da FIOCRUZ, de acordo com o Sistema de Planejamento. E em 1982, foi criada a Superintendência de Planejamento – SUPLAN, com uma função mais voltada para a Direção, Coordenação e Supervisão das atividades de planejamento, e, desta forma, em 1983 a SUPLAN passa a incorporar todas as atribuições da Assessoria Técnica.

Ao longo desses anos a instância de planejamento da Fiocruz, ora superintendência, ora assessoria, acumula e transfere atribuições, como no caso da Gestão Tecnológica. Em 1993 a ASPLAN tem a sua estrutura assim organizada: Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Modernização Administrativa; Coordenação de Gestão Tecnológica; Coordenação de Convênios; Coordenação de Programação e Orçamento. Em 1994, sob a coordenação da Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional e da ASPLAN, teve início a implantação do Plano de

Objetivos e Metas (PO&M), instrumento básico de planejamento e programação do conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades da FIOCRUZ. Em 1997 não mais acumula a função de Coordenação da gestão Tecnológica e, em 2001, é constituído o "Sistema de Planejamento Fiocruz", vinculado à Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional, composto pela ASPLAN e núcleos de planejamento das Unidades Técnico-Científicas, Técnico-Administrativas e de apoio Técnico. Em 2003 a ASPLAN passa a denominar-se Diretoria de Planejamento Estratégico - DIPLAN, ficando sua estrutura assim organizada: Coordenação de Planejamento - Coordenação de Convênios - Coordenação de Estudos e Projetos Estratégicos.

As instâncias deliberativas e consultivas:

O *Congresso Interno* é o órgão máximo de representação da comunidade da Fundação Oswaldo Cruz. A ele compete deliberar assuntos estratégicos relacionados ao macroprojeto institucional, bem como sobre matérias que possam interferir nos rumos da Instituição. O Congresso Interno é presidido pelo Presidente da Fiocruz e composto por delegados eleitos pelas unidades, em número proporcional ao de servidores das mesmas; *Conselho Deliberativo*, órgão colegiado, presidido pelo Presidente da Fiocruz e integrado pelos dirigentes máximos das unidades e por um representante dos funcionários. Entre suas principais atribuições incluem-se as deliberações sobre as diretrizes estratégicas e sobre a política de desenvolvimento institucional e a aprovação da programação das atividades e da proposta orçamentária anual da Instituição. O *Conselho Superior*, órgão de controle social, composto por representantes da sociedade civil, apesar de aprovada a referida instância sua instalação, de fato, não ocorreu. Citamos ainda as *Câmaras Técnicas*, instrumento de interligação, com o papel de integração institucional para assessoramento da Presidência e do CD/Fiocruz; e o *Coletivo de Dirigentes*, espaço de reflexão e discussão das decisões políticas da Fiocruz. Todos esses são instrumentos da gestão participativa (FIOCRUZ, 2003).

Últimas deliberações no campo estratégico da Fiocruz:

Nestes dois últimos anos a Fiocruz vem vivenciando um processo participativo intenso para a elaboração do seu plano de médio prazo (PQ 2011-2014) e, pela primeira vez, a elaboração do seu plano de longo prazo (PLP – Fiocruz 2022). Desta forma foi elaborada e deliberada em 2010, por passagem do VI Congresso Interno, a nova missão da Fiocruz, a visão, valores, as macrodiretrizes e

objetivos estratégicos de longo prazo, assim como os macroprojetos que compõem o plano de médio prazo (PQ).

Antes de culminar no VI Congresso Interno, o conteúdo, primeiramente proposto pela alta direção da Fiocruz, do PQ e PLP foram discutidos por um longo período no âmbito de cada unidade, assim como em fóruns técnicos e políticos da instituição.

Durante o VI Congresso Interno, as macrodiretrizes estratégicas pensadas para a instituição consideram, primeiramente, a perspectiva voltada diretamente aos resultados para a sociedade. Tal perspectiva orienta as demais: a que se ocupa dos processos estratégicos da instituição e que reflete os focos centrais de atuação; e ainda, a perspectiva de base, que trata da gestão dos recursos para o desenvolvimento da Fiocruz, ou seja, uma gestão integrada nos campos da informação e conhecimento, do trabalho, financiamento, cooperação, gestão da qualidade, todos estes segmentos voltados para a Inovação da Gestão.

Ressalta-se que a segunda perspectiva, dos processos estratégicos da Fiocruz, já traz uma distinção no modelo estratégico anterior. Neste momento “substitui-se o enfoque tradicional de programas institucionais por uma abordagem centrada em processos que norteiam o alcance de resultados para a sociedade.” (Relatório Final do VI Congresso Interno, 2010:23)

Antes, todo o planejamento partia das Ações do PPA 2008-2011, assumidas como Programas Institucionais, que davam destaque as importantes áreas de atuação da instituição (macroprocessos), assim definidas conforme ações orçamentárias:

*Ação 8541* – Educação Profissional, Educação Permanente e Pós-Graduação em Saúde e em Ciência e Tecnologia em Saúde;

*Ação 2b42* – Cooperação Técnica Nacional e Internacional em Ciência e Tecnologia em Saúde;

*Ação 20AQ* – Manutenção de Coleções Biológicas da Ciência e da Saúde no Brasil;

*Ação 6174* – Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde;

*Ação 6179* – Comunicação e Informações para a Educação em Saúde e em Ciência e Tecnologia;

*Ação 7674* – Modernização de Unidades de Saúde da Fundação Oswaldo Cruz;

*Ação 8415* – Manutenção e Funcionamento das Farmácias Populares;

Ação 8305 - Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas;

Ação 8315 – Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico em Saúde;

Ação 6031 – Imunobiológicos para Prevenção e Controle de Doenças;

Ação 6161 – Aquisição, Acondicionamento e Distribuição de Insumos para Prevenção e Controle de Doenças;

Ação 8327 – Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de Doenças;

Ação 2522 – Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos;

Ação 11PJ - Estruturação de Laboratórios de Pesquisas Biomédicas.

A partir destas ações, a Fiocruz estruturou a ferramenta de informações gerenciais da Fiocruz, o Plano Quadrienal 2005-2008 e toda a forma de análise de resultados institucionais e relatórios de acompanhamento interno das unidades realizados pela Diretoria de Planejamento.

A seguir será apresentada a descrição dos indicadores elaborados pela Diplan para compor o conjunto de indicadores globais da Fiocruz publicados para efeito de gratificação dos servidores (GDACT) no que diz respeito ao desempenho institucional para o ano 2004. O desempenho da Fiocruz foi medido de acordo com suas grandes áreas finalísticas, identificadas como Programas, expressas também nas ações orçamentárias do PPA que foram listadas acima.

## 1 – Avaliação do Programa de Ensino da Fiocruz

Para esta avaliação, a Diplan fez o levantamento da previsão e execução dos egressos para o ano em questão nas modalidades de pós-graduação *stricto sensu*, *lato sensu*, residência e nível médio a partir das informações fornecidas por todas as unidades da Fiocruz que oferecem os respectivos cursos. Foi considerado o indicador de % de execução entre o realizado e programado para cada categoria, por unidade e, após, foi analisado o enquadramento destes resultados por categoria e unidade em um critério pré-estabelecido para compor o índice da GDACT, ou seja, apenas permanecem os indicadores cujo resultado for = ou > 50% e < ou = 150% de execução. Após foi realizada a média de execução de cada categoria, a seguir a média das quatro categorias o que gerou o índice final do Programa.

## 2 – Avaliação do Programa de Comunicação e Informação da Fiocruz

Para esta avaliação, a Diplan elegeu as duas principais unidades que trabalham com a área de comunicação e informação na Fiocruz. Foi selecionado como indicador o % de execução entre o programado e executado do número de atendimentos realizados pela biblioteca, separando o desempenho das duas unidades. Em uma delas o resultado não se enquadrou no critério pré-estabelecido descrito no item acima pelo baixo desempenho e não compôs o índice final do indicador. Desta forma, o índice foi construído apenas com o desempenho de uma unidade.

## 3 – Avaliação do Programa de Pesquisa da Fiocruz

Para esta avaliação a Diplan utilizou um conjunto de metas relacionadas às publicações científicas da Fiocruz, a saber: publicação em revista indexada, publicação em revista não indexada, publicação em capítulo de livro e autoria de livro. Foi feito um levantamento de todas as unidades que divulgam pesquisas e realizado o desempenho de cada uma delas, por indicador, e cada indicador de cada unidade foi analisado à luz do critério pré-estabelecido para compor a GDCT. Desta forma foi levantado o desempenho da Fiocruz por tipo de divulgação e, a seguir, foi realizada a média do desempenho dos indicadores e assim apurado o índice final.

## 4 – Avaliação do Programa de Produção da Fiocruz

Para esta avaliação a Diplan considerou como área produtiva da Fiocruz a fabricação de Imunobiológicos e Reagentes para Diagnósticos, Medicamentos e Animais de Laboratórios, representados por três unidades da Fiocruz. Foram criados três indicadores que expressaram o % de execução entre o programado e realizado de doses de vacinas e reagentes para diagnósticos produzidos, nº de unidades farmacêuticas produzidas e nº de animais de laboratórios produzidos. Cada indicador foi enquadrado nos critérios pré-estabelecidos e, sendo assim, o indicador de unidades farmacêuticas produzidas não pôde ser considerado tendo em vista seu baixo desempenho. O índice final foi construído a partir da média dos outros dois indicadores Imunobiológicos + reagentes e animais de laboratórios.

## 5 – Avaliações do Programa de Serviço de Referência

Para esta avaliação, a Diplan considerou como indicadores o % de execução entre o programado e realizado do número de consultas, dos exames laboratoriais de referência realizados e os boletins emitidos de análises da qualidade de produtos ofertados à população. Realizado o enquadramento de cada indicador e por unidade nos critérios pré-estabelecidos foi realizada a média de cada indicador e, a seguir, a média dos três indicadores, gerando o índice final.

Os indicadores descritos acima vêm sendo a linha de avaliação de desempenho institucional, pelo menos a partir do ano de 2000 pelos registros encontrados na Diplan, para serem aplicado na GDACT. Os mesmos indicadores e linhas de programas também são trabalhados para a prestação de contas ao TCU (Tribunal de Contas da União), por meio do Relatório de Gestão, porém com mais detalhamento, outras realizações, outros indicadores mais específicos que estão no PPA relacionados às ações orçamentárias, mas que possuem as mesmas características dos aqui descritos. No Relatório de Gestão ainda são incluídas as justificativas do desempenho apresentado.

Em 2006 a Fiocruz realizou uma autoavaliação, instrumento do programa Gespública, já como preparação para possível participação no prêmio do referido programa. O Gespública é um programa do Governo Federal que visa reconhecer instituições públicas que apresentaram as melhores práticas e resultados na gestão de seus processos e planos estratégicos, enfatizando os resultados para a sociedade. A partir deste compromisso, as discussões sobre os resultados da instituição passaram a fazer parte de outros grupos de trabalho, num compromisso maior da instituição por apresentar indicadores que demonstrem o bom desempenho institucional se comparado aos anos anteriores e em comparação com outras instituições com atividades similares, nacionais ou internacionais (benchmarking). Mais uma vez o resultado foi similar aos indicadores já conhecidos, com esforços realizados para compor indicadores cuja meta considerava instituições similares. Contudo a tarefa foi quase que impossível, pois a Fiocruz é uma instituição de ciência e tecnologia, que oferece distintos de serviços à população como parte das suas atividades de ensino e pesquisa, mas originadas de diversas unidades. Com esta característica, na ocasião foi difícil chegar a um bom resultado dos indicadores e encontrar instituições similares.

A Fiocruz evoluiu nas discussões sobre elaboração de indicadores que pudessem expressar os desafios que a instituição possui na gestão, na ciência, tecnologia e inovação. Na avaliação de desempenho institucional, para fins da GDACT, como trabalho prévio, foram reunidos diversos indicadores elaborados para a auto avaliação do programa Gespública, indicadores utilizados no Relatório de Gestão e GDACT de anos anteriores, e, a partir daí, pensou-se numa cesta de indicadores para compor a Avaliação de Desempenho Institucional 2010. Porém ainda não foram expressos indicadores diferentes dos anos anteriores.

Abaixo a lista de indicadores para a GDACT 2010, apresentados aqui somente pelo título:

*Indicador 01:* Egressos dos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Fiocruz;

*Indicador 02:* Assessorias prestadas pela Fiocruz a órgãos de gestão do SUS;

*Indicador 03:* Doses de vacinas fornecidas ao Programa Nacional de Imunização;

*Indicador 04:* Usuários atendidos em bibliotecas e pelo Museu da Fiocruz;

*Indicador 05:* Análises técnico laboratoriais da qualidade realizadas de produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária;

*Indicador 06:* Cooperações técnicas mantidas pela Fiocruz com países da América do Sul e Central e países da África;

*Indicador 07:* Conceito médio dos programas de pós-graduação *stricto sensu* da Fiocruz;

*Indicador 08:* Patentes requeridas, concedidas e mantidas pela Fiocruz;

*Indicador 09:* Bancos de Leite e postos de coleta implantados em unidades de saúde do SUS com apoio da Fiocruz;

*Indicador 10:* Coleções Biológicas mantidas pela Fiocruz;

*Indicador 11:* Manutenção e Funcionamento de Farmácias Populares do Brasil;

*Indicador 12:* Participação dos projetos de pesquisa da Fiocruz nos editais de fomento do Ministério da Saúde;

*Indicador 13:* Exemplares impressos de revistas editadas pela Fiocruz;

*Indicador 14:* Exame laboratorial de Referência para o Controle de Doenças realizado;

*Indicador 15:* Reações para diagnósticos de doenças fornecidas ao Sistema Único de Saúde;

*Indicador 16:* Crianças e adolescentes atendidas em ambulatórios da Fiocruz;

*Indicador 17:* Portadores de doenças infecciosas atendidos em ambulatórios da Fiocruz;

*Indicador 18:* Mulheres atendidas em ambulatórios de ginecologia e obstetrícia da Fiocruz;

*Indicador 19:* Unidade de Biofármacos fornecidas ao Sistema Único de Saúde;

*Indicador 20:* Participação dos projetos de pesquisa da Fiocruz nos editais de fomento do CNPq;

*Indicador 21:* Livros publicados pela Editora Fiocruz;

*Indicador 22:* Egressos dos cursos de Educação Profissional da Fiocruz;

*Indicador 23:* Unidades Farmacêuticas fornecidas ao Sistema Único de Saúde.

O critério para composição da cesta para a GDACT considera indicadores já consolidados, onde a fonte de informação seja de apuração clara e acessível e que expressem os principais macroprocessos da Fiocruz – comunicação e informação, ensino, serviços de referência, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, produção e, ainda as atividades de cooperação internacional e com instituições do SUS. Geralmente indicadores de execução.

O desafio agora colocado é geração de uma metodologia de monitoramento e avaliação dos objetivos estratégicos contidos nos processos estratégicos definidos no Congresso, a saber: Desafios do Sistema Único de Saúde, Ciência e Tecnologia, Saúde e Sociedade, Complexo Produtivo e de Inovação em Saúde; Saúde, Ambiente e Sustentabilidade e Saúde, Estado e Cooperação Internacional.

As ações do PPA permanecerão sendo alvo de avaliação de desempenho da instituição, tendo em vista fazerem parte da estratégia maior do Governo Federal para o enfrentamento das situações problemas do país. Contudo, ao serem estabelecidos os focos estratégicos da instituição para médio e longo prazo, fica o desafio de fazer com que o mapa estratégico desenhado, mais próximo no momento apenas de mapeamento das atividades, torne-se dinâmico:

*Para que o mapa seja uma representação dinâmica da visão de longo prazo é necessário estabelecer indicadores e metas, validar as relações de causa e efeito, determinar como os eixos estratégicos viabilizarão os objetivos de longo prazo e ainda selecionar os planos de ação (macroprojetos estratégicos) que capacitarão a organização a alcançar o desempenho almejado nos prazos programados (Relatório Final do VI Congresso Interno, 2010:23)*

A missão da Fiocruz, que era “gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pelo desenvolvimento integrado das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens, prestação de serviços de referência e informação, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício pleno da cidadania”, ficou assim redefinida:

*Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltados para o fortalecimento e a consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais. (Relatório Final do VI Congresso Interno, 2010).*

E a visão, pela primeira vez elaborada:

*Ser instituição pública e estratégica de saúde, reconhecida pela sociedade brasileira e de outros países por sua capacidade de colocar a ciência, a tecnologia, a inovação, a educação e a produção tecnológica de serviços e insumos estratégicos para a promoção da saúde da população, a redução das desigualdades e iniquidades sociais, a consolidação e o fortalecimento do SUS, a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas de saúde. (Relatório Final do VI Congresso Interno, 2010).*

Elaboradas a missão, visão, valores, objetivos estratégicos e macroprojetos, instâncias técnicas da Fiocruz, representadas pelas vices presidências, câmaras técnicas, buscam tornar o plano factível de monitoramento. No início do 2º semestre de 2010 o Coletivo de Gestores se reuniu para contribuir no processo de operacionalização do PQ 2011-2014.

Desta forma, percebe-se a existência de uma dimensão democrática para a articulação e formulação dos objetivos estratégicos da instituição. São expostas, nestes espaços decisórios e consultivos, as divergências políticas, conceituais, ideológicas, culturais, que agregam valor às discussões e deixam cada vez mais evidente a diversidade de desafios que a instituição tem pela frente.

Diferentemente do Plano Quadrienal 2005-2008, que foi orientado pelas áreas finalísticas da Fiocruz, o novo PQ 2011-2014 foi estruturado em macroprojetos que estão organizados por eixos estratégicos, descritos anteriormente, e definidos como uma nova forma de alcance dos objetivos institucionais. Cada eixo estratégico possui um conjunto de macroprojetos (compõem o PQF), totalizando 50 e que cada

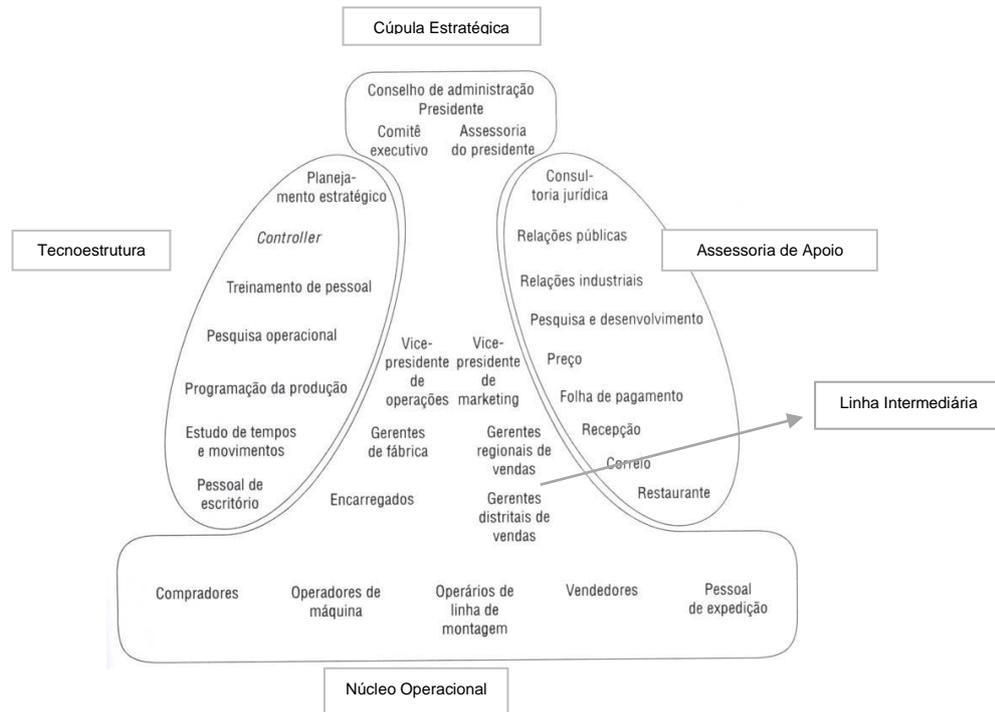
macroprojeto contribui para um ou mais objetivos estratégicos institucionais (Plano de Longo Prazo) que somam 58, relativos aos processos estratégicos e mais 16 relativos à perspectiva de resultados à sociedade.

#### **4.1. AS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS PROPOSTAS POR MINTZBERG E O CASO FIOCRUZ**

Para introduzir a discussão sobre o modelo de gestão estratégica na Fiocruz, serão abordadas aqui algumas considerações de Mintzberg (2003) a respeito das configurações organizacionais, as partes que as compõem, as forças que atuam sobre as mesmas, os mecanismos de coordenação, a fim de caracterizar a Fiocruz e trazer alguns elementos culturais e políticos que interferem na sua forma de gestão estratégica. Neste contexto se insere a Diplan, que exerce papel de assessoria da Presidência da Fiocruz na formulação e implantação de metodologias para o monitoramento e avaliação da gestão estratégica.

Mintzberg (2003:20-21) apresenta um diagrama básico para representar as diferentes partes que compõem uma organização (figura 1). Na base da organização encontram-se os operadores, que formam o “núcleo operacional” e são responsáveis pela execução das atividades finalísticas da organização. A “cúpula estratégica” se constitui com o crescimento da organização, da necessidade de haver uma supervisão direta. Ao tornar-se mais complexa, mais uma estrutura torna-se necessária para interlocução entre a cúpula estratégica e os gerentes dos operadores, denominada “linha intermediária”. A “tecnoestrutura” aparece, então, como uma forma de criar padrões para auxiliar na coordenação do trabalho. São denominados de analistas da tecnoestrutura. Finalmente, à medida que cresce, a organização tende a criar assessorias para fornecer serviços de apoio (por exemplo, restaurante, consultoria jurídica), a chamada “assessoria de apoio”.

FIGURA 3- AS CINCO PARTES BÁSICAS DA ORGANIZAÇÃO



Fonte: Mintzberg, H. 2003. Criando Organizações Eficazes, Ed. Atlas, São Paulo

Quanto mais simples a organização, menos partes podem compô-la e, de acordo com o tipo de sua configuração, suas partes podem ter papel mais ou menos preponderante. Com esse raciocínio, Mintzberg propõe uma classificação para as organizações de acordo com suas características, implicando diretamente na representatividade de cada uma das partes que as compõem. As organizações se classificam, segundo o autor:

#### a. Estrutura Simples

Possui uma pequena estrutura, poucos assessores, sem rigor na divisão do trabalho e pequena hierarquia gerencial. Seu principal mecanismo de coordenação é a supervisão direta, com a cúpula estratégica como parte-chave da organização. Com o comportamento pouco formalizado, faz pouco uso do planejamento, treinamento e instrumentos de religação, caracterizando uma estrutura orgânica.

#### b. Burocracia Mecanizada

É uma organização mais estruturada cujo mecanismo de coordenação é a padronização dos processos de trabalho, com tarefas rotineiras e especializadas e

procedimentos formalizados no núcleo operacional. Com uma tecnoestrutura ampla, já que é a parte-chave da organização. Mintzberg cita um dos problemas da Burocracia Mecanizada: a formulação é de responsabilidade da alta administração e a implementação das demais pessoas em ordem hierárquica. Essa dicotomia formulação-implementação pressupõe duas condições fundamentais para o funcionamento eficaz: (1) que a formulação da estratégia tenha informação completa ou de boa qualidade e disponível; e (2) que a situação seja suficientemente estável ou previsível, assegurando que não haja alterações na implementação. Caso contrário pode levar ao colapso.

#### c. Burocracia Profissional:

É uma organização constituída por profissionais com alta padronização das habilidades, por forte profissionalização das habilidades e por especialização horizontal das tarefas. Pouca hierarquia, pouca formalização, pouco planejamento e controle.

Altamente descentralizada vertical e horizontalmente, ambiente complexo e estável, com sistemas técnicos não regulados e não sofisticados. O poder e a parte-chave da organização estão com os especialistas, permitindo uma elevada autonomia dos profissionais, o que proporciona à cúpula possuir pouca governabilidade. Isso é o que prevalece porque o trabalho é complexo, devendo ser controlado pelos operadores que o executam.

O mecanismo de coordenação é a padronização das habilidades, contratando profissionais devidamente treinados e doutrinados para o núcleo operacional, com vistas a internalização dos padrões e concedendo-lhes o controle sobre seu próprio trabalho. Entretanto, a tecnoestrutura desenha os padrões de trabalho para seus operadores e seus gerentes de linha os impõem. Mas esses padrões têm origem fora da estrutura, nas associações autogovernadas onde os profissionais se reúnem com outros profissionais de outras Burocracias Profissionais. Dessa forma enfatiza a autoridade de natureza profissional, o poder do conhecimento. A tecnoestrutura e a linha intermediária da administração não são altamente elaboradas, pouco pode fazer para coordenar o trabalho operacional; principalmente pela limitação da necessidade de planejamento e de formalização do trabalho profissional exigindo-se muito pouco sobre a existência da tecnoestrutura.

#### d. Organização Divisionalizada:

São organizações constituídas por entidades independentes agrupadas por uma estrutura administrativa central. Com muita formalização e com o controle através do desempenho acompanhado pela tecnoestrutura. As divisões possuem alta autonomia e baixa hierarquia. As divisões se encontram sob um extenso controle da cúpula estratégica e cada divisão possui sua estrutura própria. A forma Divisionalizada tem como mecanismo de coordenação a padronização dos outputs.

A duplicação das funções operacionais, nesse caso, serve para diminuir a interdependência entre as divisões, operando semi-autônomas, livres da necessidade de coordenação com as outras. Com isso, a amplitude de controle na cúpula estratégica pode ser extensa, levando à descentralização pronunciada do escritório central. Então, as unidades recebem o poder necessário para tomar as decisões concernentes às suas próprias operações. Assim, a forma Divisionalizada exige a descentralização de variedade vertical limitada e paralela.

Diferente das outras configurações, as organizações divisionalizadas não possuem uma estrutura completa porque se caracterizam pela sobreposição de uma estrutura sobre outras. As divisões, nesse caso, possuem estruturas próprias, podendo assumir configurações diversas entre si.

Por outro lado, o escritório central deve manter alguma forma de poder sobre as divisões, como controle ou coordenação, mantendo a ligação da organização como um todo.

Em geral, o escritório central permite ampla autonomia para que as divisões tomem suas próprias decisões e depois monitora os resultados destas decisões. O monitoramento é feito em termos quantitativos específicos.

#### e. Organização Inovadora ou Adhocracia:

É uma configuração hábil em fundir profissionais especialistas de diferentes especializações em equipes de projeto ad hoc que funcionem regularmente. Entre as cinco estruturas, esta é a mais complexa, apesar de suas características de estrutura orgânica, sendo o ajuste mútuo o seu principal mecanismo de coordenação. Muita especialização das tarefas, porém sem a padronização das habilidades, pouca formalização, planejamento limitado de ações, descentralização seletiva, pouca autoridade, com tomada de decisão em todos os níveis, ambiente

complexo e dinâmico e poder de controle com os especialistas. Pela necessidade de se adequar com rapidez aos projetos em que se envolve, a organização passa a deixar transparecer uma irreverência aos princípios clássicos da administração e uma baixa estrutura ordenada. Tende a utilizar a base funcional e de mercado para o agrupamento em uma estrutura matricial e, como parâmetros do desenho, um conjunto de interligação.

Considerando então a classificação proposta por Mintzberg, podemos entender que a Fiocruz, através do crescimento de suas atividades, pode ser identificada, em momentos distintos, como uma organização Adhocrática, Profissional e, finalmente Divisionalizada, com o núcleo operacional distribuído em unidades profissionais e outras cuja característica predominante é a burocracia mecanizada.

Para ilustrar esse caminho, observamos que o Instituto Soroterápico Federal, primeiro núcleo da atual Fiocruz criado em 1900, se dedicava somente ao campo das ciências biomédicas. A partir de 1970, outras unidades, com diferentes campos de ação na área da saúde, foram agregadas à Fiocruz, passando, no nosso entender, de uma instituição Adhocrática, para um conjunto de instituições com predomínio da Burocracia Profissional.

Hoje, com o rol de unidades que incorporou ao longo dos anos, a Fiocruz se configura, segundo a classificação proposta por Mintzberg (2003), como uma organização “Divisionalizada”, em que cada unidade apresenta relativa autonomia para tomar decisões concernentes às suas próprias atividades. O autor cita ainda que a amplitude de controle na cúpula estratégica da “Forma Divisionalizada” pode ser extensa, e que a resposta para manter o controle e, ao mesmo tempo, permitir autonomia suficiente a cada divisão para operar suas próprias atividades, “está em um parâmetro específico: o sistema de controle de desempenho” (MINTZBERG, 2003:241).

A Diplan é considerada parte da “tecnoestrutura” que, quando opera na cúpula estratégica, “os analistas desenham sistemas de planejamento estratégico e desenvolvem sistemas financeiros para controlar as metas das principais unidades” (MINTZBERG, 2003:27).

Numa organização “Divisionalizada”, a tecnoestrutura tende a ser menos representativa, tendo em vista um certo grau de autonomia existente nas demais estruturas que a compõe, conforme Figura 2.

FIGURA 4 - FORMA DIVISIONALIZADA

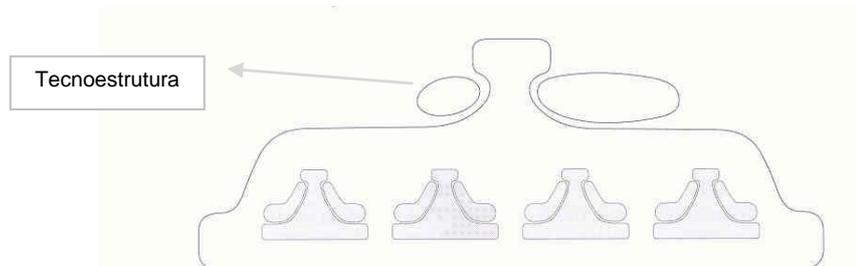


Figura 11.2 Forma Divisionalizada.

Fonte: Mintzberg, H. 2003. Criando Organizações Eficazes, Ed. Atlas, São Paulo

Segundo Mintzberg (p.21), os analistas da tecnoestrutura “realizam também um trabalho administrativo, mas de natureza diferente – frequentemente são denominados ‘assessores’” e “estão posicionados fora da hierarquia da linha de autoridade”. A Diplan se localiza entre a cúpula estratégica e o núcleo operacional, tendo por desafio auxiliar uma instituição cujo grau de complexidade é alto devido ao seu amplo campo de atuação, a desempenhar suas atividades com eficiência e efetividade.

Tendo em vista o compromisso da Fiocruz em responder as demandas institucionais, governamentais e da sociedade, o seu desempenho institucional precisa ser monitorado, avaliado e suas atividades reformuladas à luz dos resultados obtidos e do contexto social, político e econômico em que está inserida.

A partir de 2004, a Diplan contribuiu ativamente na formulação estratégica da Fiocruz, conduzindo o processo de discussão do Plano Quadrienal 2005-2008. Baseado em diversificadas metodologias de planejamento estratégico, alinhou as diretrizes institucionais às diretrizes governamentais e, ainda, introduziu uma ferramenta informatizada de gestão<sup>17</sup> para monitoramento e avaliação do plano

<sup>17</sup> O Sistema Integrado de Informações Gerenciais atendeu às expectativas de prestação de contas aos órgãos externos e possibilitou obter as informações de forma mais regular e de fácil acesso para o nível da gestão/central, fazendo ser conhecido todos os projetos estratégicos de todas as unidades, contribuindo para uma programação orçamentária mais coerente com as necessidades da instituição. Contudo sofreu (e sofre) resistências pela forma de inserção dos dados - sem considerar os sistemas de informação já existentes – gerando “retrabalho” e, por vezes, evidenciando diferença entre estas bases de dados.

estratégico. Contudo, ainda persistem críticas sobre como se dá o monitoramento e avaliação das ações da Fiocruz.

*(...) o foco institucional ficou relacionado à programação orçamentária, uma das últimas etapas do sistema de planejamento de ações, suplantando as fases de análise e formulação de estratégias, conforme o segundo momento da pesquisa.*

*A pesquisa detectou que a instituição, até o momento, não dispõe de um monitoramento formal da direção estratégica que permita acompanhar as estratégias pretendidas, as emergentes e os padrões gerais de desempenho. A Diplan implantou o conceito de monitoramento e controle vinculado a resultados operacionais e amparado em uma nova estrutura organizacional da unidade denominada Coordenação de Planejamento e Monitoramento - COPLAM, todavia, não avalia as estratégias (Chagnon, 2004: 224).*

## **4.2 FORMULAÇÃO, IMPLANTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DA FIOCRUZ**

Um marco na gestão da Fiocruz foi a adoção de um importante instrumento estratégico, editado em 2001. Trata-se do documento “Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2004 (PQ Fiocruz)”. O referido PQ Fiocruz foi implantado em 2001 (para o período 2001-2004) e veio “consolidar o caráter prospectivo, que caracteriza o Planejamento Estratégico, tendo em vista o atendimento das demandas sócio sanitárias do país, bem como das Políticas de Estado e das ampliações das fronteiras em ciência e tecnologia” (Relatório de Gestão, 2002). Fica então firmado o papel estratégico da Fiocruz como suporte ao Ministério da Saúde e suas efetivas contribuições ao SUS e na sua interface com a Ciência e Tecnologia. Também se confirma a influência do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus na instituição tendo em vista os elementos que o diferenciava na ocasião e também pela sua importância como elemento na Reforma Sanitária, onde a Fiocruz desempenhou um papel de destaque.

Os programas institucionais estabelecidos no PQ foram alinhados aos programas e ações do Governo Federal, abrindo um caminho para a constituição de um amplo Programa de Desenvolvimento e Gestão Institucional.

Conforme contido no PQ 2001-2004, operacionalmente, as atividades da Fiocruz, à época foram classificadas como os seguintes Programas: Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; Ensino em Saúde e Ciência e Tecnologia; Produção de Bens e Insumos para a Saúde; Prestação de Serviços de Referência em Saúde;

Informação e Comunicação em Saúde e Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento e Gestão Institucional.

O monitoramento se deu através de metas estabelecidas por programas e pactuadas também junto ao Governo Federal para a garantia do repasse de recursos do Tesouro, aprovado na Lei Orçamentária Anual. Por programas são estabelecidos produtos para fins de construção de indicadores, como por exemplo: nº de egressos das diversas modalidades de cursos da instituição; nº de publicações científicas, capítulos de livros; nº de patentes; usuários atendidos em bibliotecas, museus; doses de vacinas, unidades farmacêuticas, reagentes produzidos; exames de referência realizados.

As informações estavam disponíveis de forma descentralizada, em cada unidade e ao fim de cada exercício financeiro a ASPLAN concentrava as informações a fim de proceder a avaliação do desempenho institucional.

No ano de 2005, já a ASPLAN como a Diretoria (Diplan), a Fiocruz consolidou a reestruturação do seu sistema de planejamento, iniciado em 2004, visando aprimorar o alinhamento entre o seu Plano Plurianual (PPA) e os Planos Plurianuais do Ministério da Saúde (MS) e do Governo Federal. Tal mudança reflete o reconhecimento de que toda a ação finalística do Governo Federal, estruturada em programas e ações orientados para a consecução de objetivos estratégicos é, em última instância, operacionalizada no âmbito de suas unidades executoras, cujo plano deve corresponder às prioridades e objetivos do plano mais geral. (Relatório de Gestão da Fiocruz, 2005).

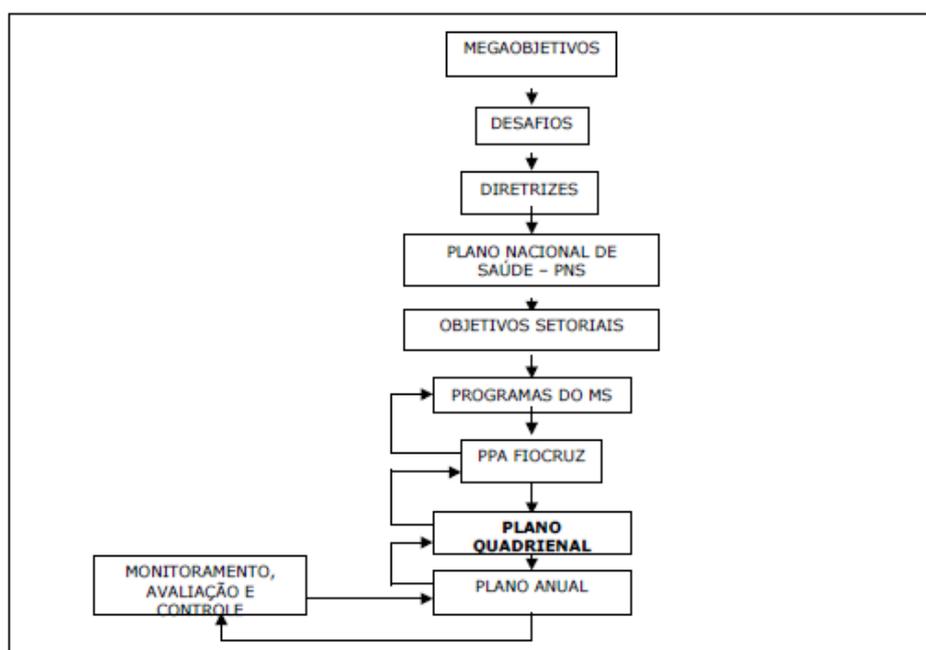
O processo de revisão do PPA 2004-2007 do Governo Federal contou com a participação da Fiocruz nas discussões, ou seja, não foi apenas uma assimilação das propostas do governo. Isto trouxe importantes modificações na estrutura das ações sob a responsabilidade da Fiocruz.

*O principal impacto desta inovação estrutural do Plano Estratégico da Fiocruz, reside na das ações sob responsabilidade da Fiocruz entre as suas diversas unidades, em substituição à tradicional programação segundo unidades executoras verticais, que caracterizam a maior parte das instituições públicas do Governo Federal. Efetivamente, até o ano de 2004 o planejamento institucional estava mais fortemente vinculado à estrutura organizacional em unidades da Fiocruz do que aos processos próprios da missão da instituição. Desse modo, a forma como estavam enunciadas e organizadas as ações, embora facilitassem o controle contábil, não refletiam com transparência a missão institucional da Fiocruz como um todo e o das suas unidades, em particular. (Relatório de Gestão, 2005).*

O PPA-Fiocruz é um plano estratégico que, pela primeira vez, teve como objetivo integrar as deliberações colegiadas da Fiocruz expressas no Plano Quadrienal (PQ 2005-2008) com o Plano Plurianual do Governo Federal – PPA 2004-2007, já a partir de 2005. Esta mudança trouxe maior integração dos Planos das Unidades, propiciando ao gestor da Fiocruz uma perspectiva de ter uma avaliação mais ampla sobre quais as contribuições efetivas dadas para o alcance dos objetivos existentes no âmbito de cada ação do PPA.

Desta forma, o sistema de planejamento adotado pela Fiocruz a partir de 2005 segue o seguinte esquema:

FIGURA 5- ESQUEMA DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO FIOCRUZ



Fonte: Relatório de Gestão 2005, Fiocruz.

Assim, o Plano Estratégico da Fiocruz é composto pelo PPA Fiocruz, o Plano Quadrienal e Plano Anual, este último correspondendo ao momento normativo do planejamento estratégico.

Passados quatro anos do Plano Quadrienal (PQ) 2005-2008, plano este elaborado coletivamente e deliberado no V Congresso Interno, e onde foram traçadas as grandes estratégias institucionais para o período, consideramos que o monitoramento do PQ e a avaliação do desempenho institucional se deram mais na dimensão normativa do que na estratégica.

Em 2007 foi realizado um Coletivo de Dirigentes, sob a coordenação da vice presidência de desenvolvimento institucional e assessoria da Diplan para a realização da avaliação do PQ 2005-2008, mas tais resultados não foram disseminados pela instituição.

#### **4.2.1 O SISTEMA INFORMATIZADO DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ**

Em 2005 a Diplan foi implantou um sistema informatizado de planejamento na Fiocruz, o Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG, operado em todas as unidades da Fiocruz pelos núcleos de planejamento e onde são registrados e acompanhados os diversos projetos institucionais que compõem o Plano Anual e, que por sua vez, é elaborado com base no PPA Fiocruz originário do Programa Ministerial (PPA) e suas respectivas ações. Incorporando as ações do PPA do Governo Federal, que expressam o projeto de desenvolvimento econômico social brasileiro, a Fiocruz vislumbra a possibilidade de gerar indicadores de efetividade e avaliar sua contribuição para o sistema de saúde.

Ex-diretor da Diplan, que conduziu a diretoria de 1986 a 1989, publicou um artigo a respeito da necessidade de a Fiocruz implantar um sistema de informações gerenciais que dessem conta de programar, avaliar e acompanhar o desempenho de cada unidade e do conjunto institucional. Ao final do artigo, dentre as recomendações, ratifica a necessidade de implementação de um modelo de gestão no qual a avaliação de resultados não se limite apenas ao cumprimento de rotinas burocráticas e normas legais, mas contemple processos sistemáticos de avaliação do desempenho institucional que considerem a eficiência, qualidade e eficácia social.

*O modelo assumido torna imprescindível pensar no desenvolvimento de um sistema de informação que forneça dados oportunos, suficientes e adequados para programar, avaliar e acompanhar o desempenho de cada uma das unidades e do conjunto institucional. Nesse sentido, é peremptório, para viabilizar a implantação do modelo de gestão proposto, o desenho de um plano diretor de informações gerenciais que, além de prover os dados necessários e suficientes para planejar, avaliar e acompanhar o desempenho, seja confiável para o conjunto dos atores envolvidos no processo. Um sistema de informação que inclua indicadores construídos de forma consensual, acessível a qualquer membro da organização é um instrumento chave na busca de integração, gerando resultados mais efetivos que os que se podem ser obtidos por meio de processos normativos. Além disso, é um instrumento*

*essencial para outorgar credibilidade ao processo e sustentar o novo padrão de relacionamento entre os diversos níveis decisórios da organização. (Análise Estratégica de Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde: uma proposta metodológica, Mário Hamilton e Jorge Britto, 2000).*

O Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG possibilitou a Diplan formular alguns indicadores de eficácia e eficiência, tendo, como principal fonte, os dados de produção inseridos no sistema pelos núcleos/setores de planejamento de cada unidade. Pela complexidade, por meio deste sistema informatizado, não é possível afirmar que foram construídos indicadores de efetividade. O orçamento do Tesouro sendo elaborado de forma matricial, ou seja, distribuído entre as ações do PPA, ações estas que perpassam todas as unidades, também requer um modelo de avaliação de desempenho que considere a execução física e orçamentária de cada ação no conjunto das unidades.

A Diplan introduziu o SIIG na Fiocruz, visando um mínimo de padrão para a forma de monitorar e avaliar o desempenho institucional. Segundo Mintzberg - e no caso da Fiocruz em relação a avaliação de desempenho – a função de elaborar padrões é inerente ao um setor que compõe a tecnoestrutura de uma organização.

Até 2011 é o sistema da Fiocruz que concentra o registro (ou que deveria concentrar) de todos os projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, de desenvolvimento institucional e demais atividades correntes da instituição num marco temporal anual, tanto de programação orçamentária quanto física. Quando citamos “ou deveria concentrar”, trata-se da fragilidade que atinge os sistemas informatizados: a dependência da qualidade e confiabilidade dos dados nele lançados e capacidade analítica dos analistas de planejamento em conjunto com a sua possibilidade de interferência junto ao núcleo de planejamento das unidades.

Construído sob a lógica das Ações do PPA, onde se refletem os macroprocessos da Fiocruz, todos os projetos e atividades das unidades se relacionam a estas ações, independente do recurso que financia tais projetos e atividades ser proveniente da LOA (Lei Orçamentária Anual). Desta forma foi possível identificar todos os esforços voltados para o desenvolvimento das principais áreas de atuação da Fiocruz. Todos os projetos ou atividades contínuas são inseridas no sistema pelos núcleos de planejamento das unidades. Em seguida a programação, as unidades iniciam a informação da execução das metas ali programadas.

Por meio desta ferramenta, a Diplan passou a ter mais condições de realizar análises mais sistêmicas da instituição principalmente no que diz respeito aos macroprocessos institucionais, identificar pontos de convergência entre as unidades, identificar novas iniciativas, melhorar a análise orçamentária, entre outras melhorias no sistema de planejamento.

O SIIG tornou-se o principal sistema informatizado de planejamento da Fiocruz, disseminado e legitimado por toda a instituição e com 100% de adesão nas unidades e instâncias da Fiocruz que realizam a programação anual.

#### **4.3. ELEMENTOS HISTÓRICOS, POLÍTICOS E CULTURAIS DA FIOCRUZ E SUAS IMPLICAÇÕES NA GESTÃO DO PLANO ESTRATÉGICO**

Questões políticas e culturais são elementos que devem ser considerados quando da avaliação de novos processos que são implantados. Lembramos a importância do patrimonialismo e do clientelismo na cultura e na política brasileira que são destaques em estudos que discutem suas interferências nos fracassos das reformas administrativas tentadas no país desde a década de 30. (GOMES, 2009)

Os limites potenciais ao aumento de eficiência nas organizações públicas podem decorrer de inúmeros fatores políticos, organizacionais, culturais, dentre outros. Existem variadas limitações, mas principalmente aquelas impostas pelo ambiente político-democrático em que opera a Administração Pública Brasileira. Gomes (2009) traz alguns importantes elementos em que podem influenciar sobremaneira na eficiência da organização pública, ou seja, quanto aos objetivos a serem perseguidos e à racionalidade econômica no uso dos recursos públicos. Ele se refere às questões culturais para o fortalecimento dos elementos meritocráticos de alocação dos recursos humanos necessários à consecução das políticas públicas; outro, a Administração Pública é a administração que se faz em um ambiente político ou de que o núcleo da Administração Pública são a política e as políticas públicas. Dessa forma, mecanismos ou instrumentos administrativos, suficientemente testados e aprovados na administração de organizações privadas, para as organizações públicas trazem implicações importantes na sua aplicação.

Um exemplo claro, é que para qualquer plano institucional, a definição dos objetivos estratégicos é importante, onde se quer chegar, quais as perspectivas de médio e longo prazo. Mas o autor, então completa:

*Ou seja, ao invés de objetivos claros e inequívocos, o que é bastante plausível em um regime autoritário ou em uma organização privada, a realidade de um governo democrático, em um ambiente plural, é de múltiplos objetivos, às vezes contraditórios, que refletem a complexidade da sociedade. A própria informação, por exemplo, recurso sobremaneira essencial para tomada de decisão quanto aos objetivos e meios para alcançá-los, é fonte de poder dificilmente compartilhada em um ambiente plural competitivo. Portanto, a definição do produto ou resultado a ser alcançado é motivo de disputa, nem sempre sendo possível a convergência política em torno de um objetivo determinado, o que seria importante para a eficiência da organização. (Gomes, 2009)*

Nesta pluralidade, o autor continua dizendo que, na área de planejamento são recorrentemente necessários esforços para a vinculação inequívoca entre planejamento e orçamento, o estabelecimento de metodologias de planejamento, o acompanhamento da execução orçamentária, o desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, a apropriação de custos, a preocupação constante com a qualidade do gasto público.

Além das questões que enfraquecem a meritocracia quanto à alocação de recursos humanos no Governo Federal e que acabam por refletir nas diretrizes políticas da Fiocruz, um ambiente democrático e plural que por vezes não deixam claros as prioridades institucionais e existe a história da Fiocruz, que hoje traz pontos importantes de reflexão:

*Fundada há mais de 105 anos, a Fiocruz traz uma forte herança de conceitos, organizações e métodos característicos do mundo acadêmico, onde as clássicas contradições entre a assim chamada “liberdade acadêmica” e o “compromisso social” e entre pesquisa básica e pesquisa aplicada, por exemplo, costumam ocupar os maiores espaços de discussão no que pode ser descrito como o campo do planejamento e avaliação da ciência e tecnologia. (Indicadores de Desempenho em Instituições de C&T em Saúde: a experiência da Fiocruz. Rosenberg e Lima, 2007).*

*Em função da complexidade de sua estrutura, da diversidade de interesses presentes em seu interior e da própria importância estratégica que a instituição assume na área de saúde, verifica-se que a organização tende a operar naturalmente com um regime de autonomia relativa, quando comparada a outras organizações de C&T. Por outro lado, o fato de operar*

*como uma organização com finalidades múltiplas (pesquisa, produção, ensino, serviços, informação), a converte em uma grande unidade de produção simbólica, o que dificulta a identificação de resultados palpáveis para a avaliação de performance. Em função desta complexidade, os desafios são bastante expressivos: trata-se, em linhas gerais, da busca de equilíbrio entre objetivos diferentes e, em diversas ocasiões, aparentemente contraditórios, bem como da necessidade de se garantir a eficácia social e a legitimidade política das atividades realizadas. (Análise Estratégica de Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde: uma proposta metodológica, Mário Hamilton e Jorge Britto, 2000).*

Com elementos históricos, culturais e políticos, assim se desenha o sistema de governança da Fiocruz, que pode explicar o grande desafio na implementação de um sistema de avaliação de desempenho. A Diplan elaborou um texto sobre governança destacado aqui. Atualmente, a Fiocruz é composta por quinze unidades técnico-científicas, sendo dez delas no Rio de Janeiro e outras cinco em diferentes estados da federação; possui escritórios oficiais em quatro estados da Federação, com perspectiva de se tornarem unidades técnico-científicas e, está em andamento a iniciativa de estabelecer um escritório oficial internacional em Maputo, Moçambique (Fiocruz África).

A Diplan tem estudado sobre a estrutura de governança da Fiocruz e tem se debruçado a entender se a estrutura complexa existente interfere na sistemática de monitoramento e avaliação da instituição. A Diplan fez as seguintes ponderações a cerca da governança da Fiocruz, coordenada pela Coordenação de Estudos e Projetos Especiais: o fato de ser uma instituição de ciência e tecnologia e igualmente uma organização divisionalizada e diversa tem grande importância para a estrutura de governança da Fiocruz. Como instituição de ciência e tecnologia, as atividades da Fiocruz têm como principal substrato o capital de conhecimentos acumulados dos seus profissionais, pesquisadores e outros – em geral, conhecimentos técnico-científicos altamente especializados – em um grande espectro de áreas, nos campos das ciências naturais, das ciências biomédicas e das ciências sociais e humanas. Em organizações com estas características necessariamente os profissionais-especialistas detêm um elevado grau de autonomia e grande poder de determinação sobre suas próprias atividades.

Para que a Fiocruz possa cumprir adequadamente sua missão e obrigações para com o Governo, a Sociedade e, em particular, com o Sistema Único de Saúde, sua estrutura de governança deve estabelecer coordenação entre os agentes envolvidos: a presidência da Fiocruz, a direção das unidades que integram a

Fundação, departamentos, laboratórios e outros órgãos que fazem parte das unidades, e, não menos importante, os profissionais da organização.

A Fiocruz recebe um 'mandato' da sociedade, para desempenhar determinadas funções em benefício da coletividade. Por isto, as atribuições da Fiocruz são estabelecidas pelo Decreto nº 4.725 de 09 de julho de 2003, que aprova o Estatuto da organização, e reafirmadas em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 2.376, de 15 de dezembro de 2003, do Gabinete do Ministério da Saúde. A responsabilidade por este mandato é, primariamente, do Governo Federal, através do Ministério da Saúde, ao qual a Fiocruz é vinculada e, secundariamente, da presidência da Fiocruz, cuja nomeação é de responsabilidade do Presidente da República, mediante indicação do Ministro da Saúde. Entretanto, as atividades finalísticas da Fiocruz, que dão concretude às atribuições e responsabilidades assumidas pela Fundação, previstas em seu Estatuto, são desempenhadas especificamente pelas unidades técnico-científicas que compõem a Fiocruz. Estas, por sua vez, são compostas por subunidades – laboratórios, centros, coordenações, departamentos, serviços – que desempenham funções diversas visando o cumprimento das finalidades da organização.

Deve-se destacar uma característica importante da Fiocruz: seu modelo de governo democrático e participativo, consagrado em seu Estatuto e no Regimento Interno. Este caráter democrático e participativo é dado, de um lado, como já foi apontado, pelos mecanismos de consulta à comunidade de trabalhadores da organização para a escolha dos dirigentes – o presidente da Fiocruz, os diretores das unidades técnico-científicas e de apoio e, em alguns casos, os dirigentes de subunidades – e, de outro lado, pelos dispositivos de gestão colegiada, em que participam representantes das unidades e dos trabalhadores. O presidente da Fiocruz é nomeado pela Presidência da República, a partir de lista tríplice indicada pela comunidade de servidores da organização, na forma prevista pelo Regimento. Os diretores das unidades técnico-científicas, por sua vez, são indicados pela presidência da Fiocruz, também a partir de uma lista tríplice, escolhida pela comunidade de cada unidade através do voto direto. Compete aos diretores indicar os responsáveis pelos órgãos e subunidades componentes das unidades, sendo facultado às unidades estabelecer processo de consulta ou eleição para o provimento destes cargos, o que efetivamente ocorre em alguns casos. O mandato

dos dirigentes é de quatro anos, igualmente conforme definição do Regimento Interno, admitida a recondução por um período consecutivo.

A estrutura de governança da Fiocruz busca conciliar, de um lado, o imperativo do cumprimento de sua missão institucional, bem como suas responsabilidades frente ao Governo e à Sociedade, e, de outro lado, as aspirações da comunidade de servidores, observando-se a importância, já mencionada acima, dos ativos de conhecimento incorporados no quadro de profissionais para a geração de valor na organização. O cumprimento, pela Fiocruz, de sua missão e atribuições se dá através de uma série de dispositivos de delegação, em sentido descendente, que tem por finalidade vincular a liderança da organização, isto é, seus dirigentes, com seus objetivos e finalidades institucionais.

Estes dispositivos de delegação são reforçados por dispositivos de gestão orçamentária: cabe à Presidência da Fiocruz, por meio da Diretoria de Planejamento Estratégico e da Diretoria de Administração, coordenar a elaboração da programação física e orçamentária anual das atividades da organização, incluindo a distribuição dos recursos orçamentários entre as diversas unidades, que deverá ser aprovada, entretanto, pelo Conselho Deliberativo, isto é, pelo órgão colegiado da Fiocruz em que participam os dirigentes das próprias unidades. A consulta democrática para a escolha dos dirigentes, assim como os órgãos de gestão colegiada, são instrumentos institucionais que permitem contrabalançar, em razão de seu caráter ascendente e participativo, a cadeia de responsabilidades descendente, da sociedade e do governo, seu representante, à hierarquia interna de órgãos, unidades e subunidades, com vistas à realização das finalidades expressas através dos instrumentos legais que disciplinam a missão institucional da Fiocruz.

Os dispositivos institucionais de gestão colegiada desempenham um papel fundamental na estrutura de governança da Fiocruz. A Fiocruz conta com dois órgãos colegiados deliberativos, o Conselho Deliberativo e o Congresso Interno. O órgão consultivo, o Conselho Superior, ainda não está implantado e deverá ter representantes de instâncias organizadas da sociedade. O Conselho Deliberativo é composto, conforme o art. 10 do Regimento Interno da Fiocruz, pelo Presidente e Vice-Presidentes da Fiocruz, pelo Chefe de Gabinete da Presidência, por um representante do sindicato dos trabalhadores, e pelos diretores das unidades técnico-científicas, técnicas de apoio e técnico-administrativas referidas no Estatuto da Fiocruz. O Conselho Deliberativo é presidido pelo Presidente da Fiocruz, sendo

suas deliberações adotadas pela maioria simples dos votos dos seus membros, exceto os diretores das unidades técnico-administrativas.

O Congresso Interno, conforme citado em capítulo anterior, é o órgão máximo de representação da comunidade da Fiocruz. O evento, que acontece a cada quatro anos, é presidido pelo presidente da Fiocruz e composto por delegados eleitos pelas unidades, em número proporcional aos de seus servidores. Conforme definido no Regimento Interno da Fiocruz, o Congresso Interno é convocado, ordinariamente, pelo presidente da Fiocruz no seu primeiro ano de mandato ou, extraordinariamente, por iniciativa do presidente; por iniciativa de dois terços dos membros do Conselho Deliberativo da Fiocruz; por cinquenta por cento mais um dos delegados; ou por um terço dos servidores estatutários da Fiocruz. Os critérios para a composição do Congresso Interno, incluindo a representação proporcional por unidade ou grupo funcional são definidos pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz.

A Fiocruz possui uma unidade de Auditoria Interna em cumprimento ao que dispõe o Decreto 3.591/2000 onde é exigido que as entidades da Administração Indireta criem uma unidade de auditoria interna com suporte necessário de recursos humanos e materiais. De acordo com o Estatuto da Fiocruz, aprovado pelo Decreto 4.725 de 09/06/2003, a Auditoria Interna - Audin é um órgão seccional pertencente à estrutura organizacional da Instituição e está subordinada diretamente à Presidência da Fiocruz. A Audin tem como principais atribuições: Acompanhar o cumprimento das metas do Plano Plurianual no âmbito da Fiocruz, visando comprovar a conformidade de sua execução; Verificar o desempenho da gestão, visando comprovar a legalidade e a legitimidade dos atos e examinar os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, patrimonial, de pessoal e demais sistemas administrativos operacionais da Fiocruz; Atuar de forma preventiva, de modo a minimizar ou erradicar o cometimento de falhas e impropriedades que possam vir a comprometer a gestão da Fiocruz; Assessorar os órgãos da Presidência e demais unidades da Fiocruz nas matérias inerentes à área de controle interno; Examinar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas anual da Fiocruz e tomada de contas especiais; Representar a Fiocruz junto aos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e Tribunal de Contas da União, bem como cooperar com estes órgãos no exercício de sua missão institucional; Acompanhar a implementação de suas recomendações bem como aquelas emitidas pelos órgãos de controle interno e externo.

Não são instâncias de governança, mas são espaços técnicos de assessoria à alta direção para recomendar soluções na área da pesquisa e desenvolvimento tecnológico, gestão, ensino, cooperação internacional, que são as câmaras técnicas. A Fiocruz possui outros fóruns de discussão técnica e que possuem a função de colaborar para definição dos rumos institucionais.

O último Plano Quadrienal 2005 – 2008 é um documento completo, tecnicamente possui elementos importantes que devem compor um plano estratégico de médio prazo e foi elaborado tendo a Diplan como principal assessoria da alta direção. A Diplan fez o tratamento técnico das discussões realizadas no V Congresso Interno e, por fim, como uma das orientações, está a sistemática de monitoramento e avaliação do PQ. O texto do PQ 2005 -2008 assim descreve:

*Os espaços de discussão acerca do andamento do PQ envolvem instâncias consultivas e deliberativas, a partir de uma agenda estratégica anual (revisão anual) e quadrienal. As instâncias de avaliação do PQ são: - Conselho Superior. - Conselho Deliberativo. - Coletivo de Gestores. - Congresso Interno. - Conselho Gestor do PPA. - Câmaras Técnicas. (PQ 2005 – 2008, pág.102)*

A Diplan sistematizou informações a respeito das realizações do período, submeteu o relatório às instâncias técnicas (coordenadas pelas vice-presidências) e, após a revisão, a Presidência da Fiocruz convocou o Coletivo de Gestores para análise final e contribuições, para que um balanço do PQ fosse editado. Faltou uma sistemática anual para a avaliação das proposições colocadas no PQ. O único momento foi este Coletivo de Gestores, realizado em 2007. Não foi possível rever estratégias ao longo do período. Gestores não reconheceram avanços ou retrocessos analisados pela Diplan. A fragilidade da Diplan como uma tecnoestrutura, segundo Mintzberg, numa organização considerada Burocrática Profissional e também uma Organização Divisionalizada, ficou patente. Como numa burocracia profissional, os gestores, com cargos de chefia das unidades, pesquisadores, coordenadores de laboratórios e projetos que não se viam nas realizações de caráter mais transversais e, ainda, a identificação de problemas de padronizações mínimas em algumas áreas da na instituição geraram críticas ao trabalho técnico da Diplan. Como característica da organização divisionalizada, com duplicidade de tecnoestrutura nas diversas unidades e que detêm seu próprio planejamento, enfraqueceu o planejamento geral da instituição. Ao final, foi realizada

uma análise das realizações das propostas para o desenvolvimento institucional, mas a sistematização não foi publicada.

Tendo em vista o processo democrático e participativo de construção do plano estratégico institucional, observa-se hoje, em 2011, que houve uma descontinuidade do plano de médio prazo. As discussões para o novo PQ se consolidaram apenas em 2010, sendo editado o próximo PQ para o período 2011 – 2014.

Ficou a reflexão de como poderemos estruturar um plano quadrienal que aponte para determinados focos estratégicos e, como as diversas áreas de atuação da Fiocruz podem contribuir para os problemas apontados, de forma orgânica, sistêmica, de complementaridade, em favor do SUS.

Mediante estrutura complexa de governança, a implementação de ferramentas de planejamento, desenvolvimento de método para o monitoramento e avaliação de desempenho ainda não são padrão na Fiocruz.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo Federal estabelece seus grandes objetivos e toda a estrutura dos ministérios alinha-se a estes objetivos na lógica de realizar entregas mais claras à sociedade. Neste contexto, a Fiocruz sempre atua de forma participativa, fazendo refletir no PPA do governo os macroprocessos institucionais. Porém, o que observamos na avaliação e monitoramento, são prestações de contas ao governo, mas numa análise pontual de indicadores de execução, que estão mais relacionados à eficácia. Podemos citar: o quantitativo de unidades farmacêuticas produzidas, quantidade de doses de vacinas e reagentes produzidos, número de análises da qualidade em amostras de produtos, número de exames laboratoriais de referência realizados, número de pacientes atendidos, número de egressos. Estes são indicadores relacionados aos macroprocessos finalísticos, mas sem apurar o quanto tem sido a efetividade das ações da Fiocruz para a sociedade.

As inovações a partir da disponibilização de novas tecnologias, novas áreas de pesquisa, a produção científica por parte dos pesquisadores, novas patentes e em quais áreas, os impactos das publicações científicas da Fiocruz, são discussões que precisam se firmar, tendo em vista a Fiocruz ser uma instituição pública estratégica para o SUS. A geração de conhecimento é a base para as inovações. Mas até que ponto a Fiocruz manterá seu reconhecimento nacional e internacional ainda vivendo de um passado que está se distanciando da atual situação epidemiológica do país e do mundo?

Da mesma forma, a Avaliação de Desempenho Institucional, instrumento utilizado para efeito de pagamento da gratificação por desempenho da Fiocruz aos servidores, os indicadores utilizados assemelham-se aos informados no PPA. São voltados aos processos da Fiocruz, com características de metas de produção e não possibilita uma análise sobre o desempenho institucional em relação ao alcance dos objetivos estratégicos da organização. Uma interferência para que os indicadores da avaliação de desempenho institucional mantenham o mesmo padrão, sem inflexões importantes que tragam insegurança, é o seu relacionamento direto com a remuneração do servidor.

O último relatório disponível no Portal da Fiocruz de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União (CGU), exercício 2008, traz questionamentos sobre a qualidade dos indicadores apresentados pela Diplan no

Relatório de Gestão. Nesta perspectiva é que a Fiocruz precisa ampliar a capacidade de estabelecer uma gestão que saia da dimensão apenas normativa e efetivamente incorpore a dimensão estratégica com seus respectivos elementos. Os órgãos de controle e as diretrizes governamentais cobram das instituições uma análise mais rigorosa da efetividade das suas ações, o que não é percebido somente pela avaliação de desempenho institucional para fins de gratificação ou prestação de contas tendo em vista os recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em 2002, foi concluído um trabalho sobre a Diplan onde a autora (Motta, 2002) traz um histórico sobre o planejamento estratégico na Fiocruz e como a Diretoria, ao longo dos anos, participou para incrementar tais atividades. A criação dos Núcleos de Planejamento foi uma estratégia utilizada para potencializar o planejamento institucional, porém, segundo a autora, este processo de implantação dos núcleos e a própria definição das funções da Diplan, não havia sido concluída até a ocasião.

A Fiocruz consolidou o monitoramento e avaliação do plano operacional por meio da implantação de uma ferramenta informatizada de programação física e orçamentária anual, mas, principalmente, pelo fortalecimento dos núcleos de planejamento no âmbito de cada unidade. A estes núcleos foram atribuídas as funções de qualificar e disseminar a prática do planejamento e monitoramento anual à luz dos macroprocessos da Fiocruz. Da mesma forma, a necessidade de um horizonte mais estratégico no campo da ciência e tecnologia e inovação para os rumos da instituição tem sido compartilhado com os núcleos de planejamento, na busca por fortalecer o que denominamos de Sistema de Planejamento da Fiocruz. No concurso Fiocruz do ano de 2006, a Diplan entrevistou cada servidor para melhor realizar a distribuição dos mesmos no âmbito de cada unidade. A constituição dos núcleos foi baseada em suas atribuições, somadas às competências necessárias para o seu desenvolvimento. Foi instituída a realização sistemática do Fórum de Planejamento e que possibilitou o estabelecimento de rotinas e padrões de trabalho e trouxe possibilidades de debates sobre ciência e tecnologia e inovação em saúde. Foi o caminho para o fortalecimento do planejamento da Fiocruz instituído pela Diplan.

Contudo, o que se observa, apesar dos avanços no sistema de planejamento, a contribuição da Diplan no campo estratégico está muito mais

voltada para a prestação de contas aos órgãos de controle, construção de metas e indicadores que ratificam a contribuição da instituição ao Sistema Único de Saúde, mas que ainda não expressa onde e como a Fiocruz pode melhorar. A Diplan, apesar de deter tecnicamente informações sobre as áreas de atuação de cada unidade e ter um olhar sistêmico sobre a instituição pela natureza do trabalho que realiza, pouco pode fazer uso destas análises para fins de subsidiar a alta direção com informações de relevância para traçar novos rumos para instituição. É necessário que estas análises sejam ratificadas e/ou construídas em conjunto com os atores envolvidos. Duas situações podem aqui ser colocadas:

- Primeiro, apesar do fortalecimento dos núcleos de planejamento, ainda não foi possível que estes núcleos trabalhem junto às direções como planejadores que conhecem bem suas unidades, que transitem por todas as áreas a fim de mapear as potencialidades e fragilidades das atividades e colaborem de forma mais concreta com as análises realizadas pela Diplan.
- Segundo, a Diplan não transita, e não há como transitar pelas limitações de recursos da unidade, em todos os grupos técnicos que recomendam e/ou deliberam sobre as questões estratégicas da instituição.

A Fiocruz é uma organização divisionalizada, segundo classificação proposta por Mintzberg e, como tal, a participação de uma tecnoestrutura neste tipo de organização é ratificada com o caso Fiocruz.

O sistema de governança da Fiocruz, complexo pelas estruturas existentes, consultivas e deliberativas, de grande dimensão e diversidade cultural, política, estratégica, além dos grupos de trabalho, colegiados de gestão, câmaras técnicas, interferem em uma estrutura final de documento que possibilite dar foco nas estratégias necessárias ao alcance dos objetivos e nos rumos institucionais. Este fato tem sido constatado no documento do VI Congresso Interno, que está elaborando o PLP e PQ Fiocruz 2011-2014, que já aponta para uma diversidade de objetivos estratégicos, mais de 50, sem demonstrar foco ou prioridades e 50 macroprojetos. É exatamente o espelho que o autor Gomes (2009) relata, “a realidade de um governo democrático, em um ambiente plural, é de múltiplos objetivos, às vezes contraditórios, que refletem a complexidade da sociedade”.

## 6. RECOMENDAÇÕES

A efetividade do processo de formulação estratégica depende de como as informações são coletadas e consolidadas. Este tem sido o grande desafio da alta direção e assessorias. Para o novo PQ Fiocruz uma série de debates vem ocorrendo no âmbito das unidades a partir do documento de referência elaborado pela Presidência e assessorias técnicas. O grau de discussão e participação que fazem parte do processo democrático da Fiocruz, já configura um extenso documento, com muitos objetivos e macroprojetos, que fazem parte do PLP – Fiocruz 2020 - e macroprojetos, que compõem o Plano Quadrienal. Ambos foram distribuídos entre os cinco eixos, que, de acordo com o BSC, será a base para a construção do primeiro mapa estratégico da Fiocruz. Aplicar uma (ou mais) metodologia de planejamento em uma organização como a Fiocruz, cuja formulação estratégica é fruto de um movimento democrático e participativo muito intenso, pode ocasionar morosidade e dificuldade de aplicação do método. Carlos Matus foi uma importante referência para a Diplan nos trabalhos de assessoria à elaboração do plano estratégico da Fiocruz até 2009. Contudo, novas metodologias sempre foram consideradas.

O esforço institucional técnico, político e financeiro para a elaboração dos seus planos estratégicos e sistema de monitoramento e avaliação tem sido considerável e a frustração de não chegar ao resultado final destes processos é um grande risco.

Como recomendações, tendo em vista as dificuldades colocadas ao longo do trabalho, estão listados abaixo:

- Rediscutir o papel da Diplan no processo de elaboração, implementação e monitoramento do plano estratégico da Fiocruz. A Diplan é uma tecnoestrutura de uma organização divisionalizada, com um papel claro de assessoria.
- Definir como as instâncias de governança da Fiocruz participarão tecnicamente na elaboração do plano estratégico. A elaboração do Plano Quadrienal, em toda a dimensão, incluindo a sistemática de avaliação e monitoramento, já está prejudicada pelo seu conteúdo extenso. É necessário que as instâncias deliberativas priorizem estratégias;

- A Diplan deverá assessorar a alta administração no tratamento técnico a ser dado no PQ 2011-2014, apresentando estratégias e padrões de monitoramento e avaliação, colaborando com grupos técnicos na elaboração de indicadores;
- A Diplan deverá elaborar estudo para definir metodologia de desempenho institucional que sejam validadas pelas instâncias consultivas e deliberativas, independente de sua utilização para fins de gratificação do servidor. O governo tem exigido cada vez mais eficiência e efetividade por meio dos relatórios de prestação de contas e isto deverá ser considerado pelos gestores e comunidade Fiocruz, independente da avaliação de desempenho institucional para fins da GDACT ou prestação de contas da LOA;
- A Diplan poderá se fortalecer com a definição das atribuições dos núcleos de planejamento e intensificando a participação dos mesmos nos processos de elaboração das estratégias formuladas pela Diplan;
- A Diplan precisa se estruturar para estar presente, quando pertinente e hierarquicamente possível, nos diversos fóruns/grupos/câmaras técnicas que discutem os rumos institucionais.

## 7. REFERÊNCIAS

ABREU, Bergamine. **Novas reflexões sobre a Evolução da Teoria Administrativa: Os Quatro momentos cruciais no Desenvolvimento da Teoria Organizacional**, RAP, 16(4), out/dez, RJ, 1982.

ANDRÉ, Maristela Afonso de. **A Efetividade dos Contratos de Gestão na Reforma do Estado**, Revista de Administração de Empresas/ RAE, jul. /set,1999 .

ARTMANN, E. **O Planejamento Estratégico- Situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial**. Cadernos da Oficina Social nº 3. Série Desenvolvimento Local. COPPE/UFRJ. 2000

CECÍLIO, L.C. de O. **Uma sistematização e Discussão de tecnologia leve de Planejamento Estratégico aplicada ao setor governamental** in Mehry, E.E. & Onocko, R (orgs.). **Agir em Saúde. Um Desafio para o Público**. Hucitec. SP.1997.

DESLANDES, Suely Ferreira. **A construção do projeto de pesquisa**. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (Org.) et al. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 19. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administração da instituição de serviço público**. In: \_\_\_\_ **Fator humano e desempenho: O melhor de Peter F. Drucker sobre a administração**. São Paulo: Pioneira, 2002. p.162 –175.

GHALAYINI, A. M.; NOBLE, J. S. **The changing basis of performance measurement**. International Journal of Operations & Production Management, v. 16, n. 8, p. 63-80, 1996.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção**. Lisboa: Dom Quixote, 1993. 406 p. (Gestão & Inovação).

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p.

HAMILTON, M. e BRITTO, J. **Análise Estratégica de Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde: uma proposta metodológica**, 2000.

KONDO, E. K. **Desenvolvendo indicadores estratégicos em C&T: as principais questões**. Ci. Inf., Brasília, v. 27, n. 2, p. 128-133, maio/ago. 1998

LAKATOS, E.V. & MARCONI, M.de A. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LASTRES H.M.M., ALBAGLI, S. *et al*, 2002, "**Pesquisa e Conhecimento: Instituições**", *São Paulo em Perspectiva*, v.16, n. 3, Jul./Set. Rio de Janeiro.

LIDA, Itiro. **Planejamento Estratégico-Situacional**. Brasília: SEBRAE, 1977.

LERMEN, Roberto - **Gestão Estratégica e e uso do *Balanced Scorecard***; Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM VOL. iii n. 1 jan-jun, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão; Marini, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix ed, 2010.

MACHADO, Sérgio Braga. **Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU**. 2004.81f. Monografia – Pós-Graduação em Controle Externo – PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília.

MATUS, C. **O Plano como Aposta in** Fundação SEADE. Revista São Paulo em Perspectiva, 5 (4),28-42, out/dez.1991.

MATUS, C. **Adeus Senhor Presidente**. Governantes governados. São Paulo. FUNDAP, 1996.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Tomos I e II, IPEA, Brasília, 1996.

MEHRY, E.E. **Planejamento como Tecnologia de Gestão: Tendências e debates do planejamento de Saúde no Brasil in** Gallo, E. (org.). **Razão e Planejamento**. Hucitec/Abrasco, SP/RJ, 1995.

MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações**, Atlas, 1ª ed., SP, 1995.

MINTZBERG, H. e QUINN, J. B.. **O Processo de Estratégia**. Bookman, 3ª edição, Porto Alegre, 2001.

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

Ministério da Saúde – Fundação Oswaldo Cruz. **Relatório de Atividades 2005 – 2008**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2008.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – **Marcos do Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000**. Disponível na internet [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/evolucao\\_1.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_1.pdf)

MORGAN, Gareth. **Imagens das Organizações**, Atlas, 1ª ed., SP, 1996.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação Organizacional - A Teoria e a Prática de inovar**, Qualitymark ed., RJ, 1997.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão Contemporânea - A ciência e a arte de ser dirigente**, Record, RJ, 16ª Edição, 2007.

PEREIRA, Maria Cecília. **Estudo das melhores práticas de sistemas de indicadores de desempenho institucionais em organizações públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I), preferencialmente militares**. Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares; São Paulo, 2008.

RIVERA, F.J.U. & Artmann, E. **Planejamento e Gestão em Saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo** in Abrasco. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.4, n.2,1999.

RIVERA, F.J.U. **Análise Estratégica Gestão pela Escuta**. Editora FIOCRUZ, 2006 - 2ª edição Rio de Janeiro.

RIVERA, Francisco Javier Uribe; ARTMANN, Elizabeth. **A liderança como intersubjetividade lingüística**. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 10, n. 20, dez. 2006.

ROSENBERG, F.J e LIMA, J. C. **Indicadores de Desempenho em Instituições de Ciência e Tecnologia em Saúde: a experiência da Fundação Oswaldo Cruz**, 2007.

SCHWARTZMAN, S., 2001, "Um Espaço para a Ciência", in MCT, **A Formação da Comunidade Científica no Brasil**, Brasília, MCT.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados – quando o Estado se compromete**; Rio de Janeiro: Renavan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

URY,W & Fisher, R .**Como Chegar ao Sim. A Negociação de acordos sem concessões**. Imago Ed.RJ.1985

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz. **Plano Quadrienal 2005-2008**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Plano Estratégico Fiocruz – Plano Plurianual**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Plano Estratégico Fiocruz – Plano Quadrienal**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Plano Estratégico Fiocruz – Plano Anual**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Sistema Integrado de Informação Gerencial**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Orçamento**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>

Diplan – Diretoria de Planejamento Estratégico. **Normas e Documentos – Manual de Programação do PPA e do PA Fiocruz 2007 ver 01**. Disponível na internet <http://www.diplan.fiocruz.br>